Stockholm 1975

SVERIGE UNDER ANDRA VÄRLDS KRIGET

Kerstin Abukhanfusa

Beredskapsfamiljernas försörjning

Krigsfamiljebidragen i teori och praktik

Beredskapsfamiljernas försörjning

Krigsfamiljebidragen i teori och praktik

AKADEMISK AVHANDLING som med tillstånd av humanistiska fakultetens vid universitetet i Stockholm historisk-filosofiska sektion för vinnande av filosofie doktorsexamen framställes till offentlig granskning å universitetets hörsal 8, Fiskartorpsvägen 160, hus D, måndagen den 2 juni 1975 kl 10.00

Av
KERSTIN ABUKHANFUSA
Fil lic

Stockholm 1975
Bohusläningens AB, Uddevalla

Sverige under andra världskriget

DENNA BOK ÄR TILLKOMMEN INOM RAMEN FÖR DET AV RIKSBANKENS JUBILEUMSFOND STÖDDA FORSKNINGSPROJEKTET SVERIGE UNDER ANDRA VÄRLDSKRIGET, KNUTET TILL HISTORISKA INSTITUTIONEN VID STOCKHOLMS UNIVERSITET.

Kerstin Abukhanfusa

Beredskapsfamiljernas försörjning

Krigsfamiljebidragen i teori och praktik

LiberFörlag
Stockholm 1975

ISBN 91-38-02053-x

Tidigare i serien *Sverige under andra världskriget* (SUAV) har utkommit:
Leif Björkman, Sverige inför Operation Barbarossa. Svensk neutralitetspolitik 1940–1941. (1971)
Erik Norberg, Flyg i beredskap. Det svenska flygvapnet i omvandling och uppbyggnad 1936–1942. (1971)
Erik Carlquist, Solidaritet på prov. Finlandshjälp under vinterkriget. (1971)
Åke Holmquist, Flottans beredskap 1938–1940. (1972)
Åke Uhlin, Februarikrisen 1942. Svensk säkerhetspolitik och militär planering 1941–1942. (1972)
Hans Lindberg, Svensk flyktingpolitik under internationellt tryck 1936–1941. (1973)
Klas Åmark, Makt eller moral. En studie i den svenska offentliga debatten om internationell politik och svensk utrikes- och försvarspolitik 1938–1939. (1973)
Alf Johansson, Finlands sak. Svensk politik och opinion under vinterkriget 1939–1940. (1973)
Lennart Friberg, Styre i kristid. Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945. (1973)
Ulf Torell, Hjälp till Danmark. Militära och politiska förbindelser 1943–1945. (1973)
Nicolaus Rockberger, Göteborgstrafiken. Svensk lejdtrafik under andra världskriget. (1973)
Rune Kalsson, Så stoppades tysktågen. Den tyska transiteringstrafiken i svensk politik 1942–1943. (1974)
Karl Molin, Försvaret, folkhemmet och demokratin. Socialdemokratisk riksdagspolitik 1939–1945. (1974)
Yvonne Hirdman, Sverges Kommunistiska Parti 1939–1945. (1974)
Ann-Katrin Hatje, Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen. (1974)
Kent Zetterberg, Liberalism i kris. Folkpartiet 1939–1945. (1975)

Omslag och typografi Åke Lomander
© 1975 Kerstin Abukhanfusa
Bohusläningens AB
Uddevalla 1975

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Innehåll

Förord 9
Inledning 11

I LAGSTIFTNINGEN 15

1. Bakgrund 15
Utvecklingen fram till hösten 1939 15
1939 års provisoriska familjeunderstöd 17

2. Mål och medel 20
Inledning 20
"Kunna sålunda skäl anföras för att betrakta bidragen såsom ett vederlag" 24
"Härvid måste dock tillses, att ifrågavarande bidrag inte kommer att verka hindrande på tillgodoseendet av näringslivets behov av arbetskraft" 35
"Det ligger sålunda i statens intresse att familjebidragen icke utmätas med för stor njugghet" 41
"Hänsyn till den tidigare levnadsstandarden torde vid familjepenningens bestämmande endast kunna tagas i mycket begränsad omfattning" 48
"Innebörden härav kan sägas vara att ett visst skydd beredes för den värnpliktiges hem" 50
"Har kommittén i fråga om dyrortsgradering ej ansett sig kunna göra annat än att även införa en viss ortsdifferentiering av familjepenningen" 52
"Bör även hänsyn tagas till det intresse, som det allmänna kan äga i näringens upprätthållande" 55
"Torde det av praktiska skäl bli ofrånkomligt, att bidragens fastställande sker genom kommunala organ" 58
"Torde det sålunda böra föreskrivas, att vederbörande kommun skall bestrida viss del av bidraget" 62
Sammanfattning 65

3. Författningarna 71
Förordningarnas tillämplighet 71
Bidragsberättigade familjemedlemmar 71

Bidragsformer 72
Prövningen 75
Övrigt 75
Övriga hjälpåtgärder för de inkallade 76

II VERKSAMHETEN 79

4. Uppläggning och metodik 79
Frågor 79
Valet av undersökningskommuner 82
Källtyper 84
Undersökningspopulationer och bortfall 86
Författningsperioder 91
Metodiska problem 92
Redovisningens formella uppläggning 97

5. Järfälla och Västerås familjebidragsnämnder 98

6. De värnpliktigas sociala och ekonomiska villkor före inryckning till militärtjänst 105
De värnpliktigas familjer 105 Sammanfattning 109
De värnpliktigas förvärvsvillkor 109 Sammanfattning 112
Bostadsförhållanden 112 Sammanfattning 114
Familjeinkomsterna före tjänstgöring 115 Sammanfattning 121

7. Familjernas ekonomiska villkor under de värnpliktigas tjänstgöring 122
Tjänstgöringsperiodernas längd och fördelning 122
Familjernas civila inkomster under tjänstgöring 123 Sammanfattning 128
Prövningsnormerna 129
Familjepenning 129 Bostads- och bränslebidrag 133 Sammanfattning 139
Familjernas inkomster under tjänstgöring 141
Totalvederlag 141 Försörjningsvederlag 144 Faktorer av betydelse för vederlagsnivån i det enskilda fallet 149 Sammanfattning 156
Lantarbetarna i Järfälla 158 Sammanfattning 163
Egna företagare 163

8. Några beredskapsfamiljer 166
Ogift värnpliktig med försörjningsåtagande 166
Gift värnpliktig utan annat försörjningsåtagande än samboende hustru 172

Gift värnpliktig med samboende hustru och ett minderårigt barn 173
Gift värnpliktig med samboende hustru och två till tre minderåriga barn 174
Gift värnpliktig med ökande försörjningsbörda 175
Gift värnpliktig med många barn 177
Gift värnpliktig med civila inkomster under tjänstgöring 179
Arbetslös värnpliktig 185
Värnpliktig med inkomster av egen företagsamhet 187
Felaktigt förfarande av familjebidragsnämnd 192

9. Två officiella utredningar rörande beredskapsinkallade värnpliktigas ekonomiska villkor 194
1941 års krigsfamiljebidragskommittés undersökning av inkallade värnpliktigas ekonomiska förhållanden 194
Socialstyrelsens utredning hösten 1941 rörande kristidens inverkan på olika hushållstypers kosthåll 200

III TEORI OCH PRAKTIK 209

10. Krigsfamiljebidragsverksamheten – en sammanfattning 209
Generell kompensationsnivå 209
Individuell kompensationsnivå – fördelningseffekter 211
Utbudet av arbetskraft – arbetsmarknadspolitiska effekter 213
Arbetsgivarnas bidrag 215
Familjepolitiska effekter 216
Bostadspolitiska effekter 217
Dyrortsgrupperingen – regionalpolitiska effekter 217
Administrativ utformning 218

11. Krigsfamiljebidragen – en produkt av kris- och samlingspolitik 220

12. Krigsfamiljebidragen i socialhistoriskt perspektiv 224

13. Beredskapsfamiljernas försörjning – en sammanfattning 231

Summary 233

Noter 241

Tabellförteckning I (tryckta tabeller) 258

Tabellförteckning II (särskilda tabellbilagan) 260

Källor och bearbetningar 262

Förkortningar

AK	andra kammaren
ALU	andra lagutskotet
AMK	statens arbetsmarknadskommission
FBN	familjebidragsnämnd
FK	första kammaren
KB	kungliga biblioteket
Kr A	krigsarkivet
RA	riksarkivet
SUAV	Sverige under andra världskriget
tjg	tjänstgöring
vpl	värnpliktig

Förord

Till alla dem som på olika sätt bistått mig under arbetet på denna avhandling riktar jag ett varmt tack.

Ett särskilt innerligt tack går till professor Sven Ulric Palme, som i snart femton år varit min ständigt lika entusiasmerande och pådrivande lärare. Vidare tackar jag docenterna vid SUAV-projektet, Stig Ekman och Hans Landberg, vilka båda gett mig värdefull handledning, samt SUAV-kamraterna Alf Johansson och Kent Zetterberg, vilka särskilt i slutskedet av mitt avhandlingsarbete genom sin nitiska granskning varit både min förargelse och mitt stöd.

För finansiellt bistånd tackar jag Järfälla och Västerås kommunfullmäktige samt Svenska kommunförbundet, som vänligen beviljat anslag från Ejnar Lindhs kommunalvetenskapliga stiftelse.

Mitt tack riktas även till statistiska institutionen vid Stockholms universitet, där denna avhandling förgranskats av statistisk expertis. För handledning i statistisk metodik tackar jag Birgitta Hedman vid statistiska centralbyrån.

Till sist vill jag också tacka dem som visat det största tålamodet, nämligen min make och min dotter, och bland dem som vårdat sig om vardagsbekymren, Maj-Britt Lundmark.

Stockholm i mars 1975

Kerstin Abukhanfusa

Inledning

När Sveriges regering den 1 september 1939 anbefallde förstärkt försvarsberedskap, ställdes landets myndigheter inför en lång rad svårbemästrade problem. Ett av dessa gällde försörjningen av de inkallade soldaternas familjer. För dåtiden var detta ett av de stora och viktiga problemen. Senare forskning har främst inriktat sig på de dramatiska militära och utrikespolitiska händelserna, medan denna beredskapens vardag har kommit i skymundan. Ett stort antal medborgare upplevde dock ängslan för det dagliga brödet som ett betydligt mer närliggande och akut problem än möjligheten att Sverige skulle dras in i kriget.

Den 17 april 1940 antog Sveriges riksdag den första krigsfamiljebidragsförordningen. Under de följande åren skulle det från regering och riksdag komma en rad förordningar och kungörelser, revideringar och tillägg, som alla syftade till att förhindra svårare störningar av den enskilde medborgarens ekonomi under de täta tjänstgöringsperioderna i rikets försvar. Beredskapsfamiljernas försörjning var ingen okomplicerad fråga. Dåliga lösningar kunde få allvarliga sociala konsekvenser och undergräva den beredskapsanda som man lade så stor vikt vid i den officiella propagandan. Frågan gällde inte någon handfull människor utan en stor del av landets befolkning.

Syftet med denna avhandling är att undersöka och utvärdera den del av Sveriges sociala försvarsberedskap som täcktes av krigsfamiljebidragsförfattningarna. Undersökningens tyngdpunkt ligger på de faktiska effekterna av ifrågavarande lagstiftning. Det vore tänkbart att se beredskapsfamiljernas situation helt och hållet ur försörjningssynpunkt och utgå t ex från ett fixerat existensminimum. Emellertid skulle det vara svårt, för att inte säga omöjligt, att finna ett både realistiskt och tekniskt hanterbart mått på existensminimum. Ännu vikigare är att man med ett sådant synsätt knappast skulle kunna säga något om samhällets sätt att fullgöra sina åtaganden gentemot de inkallades familjer. Krigsfamiljebidragens faktiska effekter måste bedömas med utgångspunkt från lagstiftarnas mål, och den första uppgiften blir då

att försöka klarlägga dessa. Detta är också det primära syftet med avhandlingens första del, som innehåller en översiktlig framställning av familjebidragsfrågans behandling i olika instanser.

Framställningen i den första delen är inte kronologisk och uppehåller sig inte vid varje anhalt på den långa vägen från sociala försvarsberedskapskommitténs tillsättande i februari 1939 fram till den förordning av år 1942 som blev den slutliga lösningen. I stället har undersökaren valt att göra en systematisk analys, som punkt för punkt tar upp de problem som lagstiftarna ställdes inför. Även om avsikten i första hand är att fastställa de mål som låg till grund för krigsfamiljebidragen, ges också vissa besked om *vilkas* mål som blev avgörande. Ur ideologisk synvinkel är det utan tvekan de fördelningsmässiga effekterna av krigsfamiljebidragen som är de mest intressanta. För att belysa de olika politiska partiernas ställningstagande till denna sida av familjebidragsfrågan, har riksdagsbehandlingen av de olika lösningsförslagen getts förhållandevis stort utrymme. Undersökningen har därvid knutits an till Karl Molins avhandling Försvaret, folkhemmet och demokratin (Stockholm 1974), som behandlar socialdemokraternas riksdagspolitik under krigsåren.[1]

Det källmaterial som ligger till grund för undersökningens första del består huvudsakligen av kommittébetänkanden, författningstext och riksdagsmaterial. De olika åsikter och önskemål som fick någon betydelse för lagstiftningens slutliga utformning bör alla ha kommit fram under den tämligen utdragna lagstiftningsprocessen. Det fanns emellertid en sida av saken som inte kunde diskuteras öppet och det var kostnadsfaktorn. Man kunde inte lägga fram några officiella beräkningar över kostnaderna, eftersom sådana måste grundas på uppgifter om försvarsmaktens manskapsresurser. Därför gjordes heller inga särskilda anslagsäskanden för krigsfamiljebidragen utan dessa bakades in i de totala försvarsanslagen. I efterhand kunde man naturligtvis offentliggöra de verkliga kostnaderna, men dessa ger inga besked om regeringens förhandsbedömningar. Denna lucka i informationen är dock inte av någon större betydelse eftersom ingen på våren 1940 kunde förutsäga hur omfattande de framtida inkallelserna skulle bli. De enda verkligt säkra siffror man hade att tillgå var maximibelopp vid allmän mobilisering. Däremot hade man fullt klart för sig att krigsfamilje-

bidragen skulle kosta mycket pengar, och detta kommer tydligt till uttryck i den offentliga debatten.[2]

Avhandlingens andra del, som är den centrala, rör sig i motsats till den första helt på 'gräsrotsnivå'. Den består av två case studies, vari familjebidragsverksamheten i kommunerna Järfälla och Västerås ingående undersöks. De vägledande frågorna har varit: a) I hur hög grad kompenserade krigsfamiljebidragen de inkomstbortfall som blev följden av familjeförsörjarnas beredskapstjänst? b) Ändrades under tjänstgöring den normala inkomstfördelningen inom bidragsklientelet och i så fall, på vilket sätt?

Finns det då något källmaterial som kan besvara konkreta frågor om beredskapsfamiljernas villkor? Svaret är ja. Familjerna har nämligen själva, då de ansökte om familjebidrag, i skrift nedtecknat de yttre dragen av sin ekonomiska situation vid tiden för varje inkallelseorder. Sedan har handläggande myndigheter kompletterat med uppgifter om motsvarande situation under beredskapstjänstgöringen.

I personakter, beslutsprotokoll och utbetalningsdokumentation föreligger ett material som ger viktiga upplysningar om de människor krigsfamiljebidragslagstiftningen skulle betjäna, och det har här utnyttjats för att få svar på de ovan ställda frågorna. Den enskilda familjens inkomster under mannens militärtjänstgöring har i detta syfte jämförts med de inkomster familjen uppgav sig ha under normala civila förvärvsvillkor. Den generella kompensationsnivån har erhållits genom statistisk systematisering av de individuella värdena. Nästa steg har varit att sammanställa kompensationsnivån med olika bakgrundsfaktorer. Detta har gett vissa tydliga fördelningsmässiga tendenser. Därtill kommer en rad undersökningsmoment, vilkas huvudsakliga uppgift har varit att komplettera och förklara svaren på de primära frågorna.

Undersökningen har krävt lösningar på många detaljproblem. Det avgjort mest svårbemästrade har varit det faktum att familjerna inte hade samma antal medlemmar under de två jämförda inkomstsituationerna. Lösningen på detta problem är undersökningens viktigaste metodiska bidrag och kräver därför en utförlig redovisning. Denna har, tillsammans med en närmare presentation av det källmaterial som

ligger till grund för den statistiska undersökningen, förts till andra avdelningens inledningskapitel. Till avhandlingen hör dessutom en stencilerad tabellbilaga, där det finns ytterligare information om källmaterialet och principerna för dess bearbetning.[3]

I avhandlingens tredje och sista del kontrasteras det faktiska utfallet av krigsfamiljebidragslagstiftningen mot lagstiftarnas teoretiska föreställningar och mål. I samband därmed synas även krigsfamiljebidragen ur fördelningspolitisk synpunkt. Vidare har undersökaren försökt fastställa var i den socialpolitiska utvecklingen från fattigvård till socialförsäkringar man skall sätta in krigsfamiljebidragen. Därvid berörs också efterkrigstidens familjebidrag. Det har här varit möjligt att knyta an till vissa synpunkter och resultat i Ann-Katrin Hatjes familjepolitiska undersökning Befolkningsfrågan och välfärden (Stockholm 1974). Till sist ges en sammanfattning av beredskapsfamiljernas ekonomiska situation, vilken samtidigt är ett försök att karaktärisera den viktigaste delen av Sveriges sociala försvarsberedskap under andra världskriget.

I. Lagstiftningen

1. Bakgrund

Utvecklingen fram till hösten 1939

"Under de långa försvarsberedskapsdebatterna ifrån 1930-talets mitt till 1939 ägnades mycket ringa uppmärksamhet åt beredskapens sociala sida. Allmänhetens och riksdagsmännens intresse koncentrerades på värnpliktslönen. Först i samband med revisionen av krigsavlöningsreglementet höjdes röster för nya, tidsenliga regler för hjälp till de inkallades familjer. Intresset för familjehjälpens problem tycktes vid denna tid inte vara större på militärt än på civilt håll. Ännu några månader efter Münchenkrisen på hösten 1938 hade intet åtgjorts för denna beredskap."

Så beskrev Elis Håstad, en av krigsfamiljebidragens upphovsmän, situationen inom den sociala försvarsberedskapen vid ingången av år 1939.[1] Den 24 februari 1939 tillsatte emellertid försvarsminister Per Edvin Sköld den s k sociala försvarsberedskapskommittén, och då andra världskriget bröt ut hade denna nästan hunnit slutföra arbetet på sitt förslag till krigsfamiljebidrag. Krigsutbrottet föranledde kommittén att avstå från finslipning av förslaget, som i hast renskrevs och försågs med motivering. Redan den 3 september inlämnades betänkandet till försvarsdepartementet.[2] Det skulle dock dröja nästan åtta månader innan kommittéförslaget, efter att ha gått igenom den sedvanliga lagstiftningsproceduren, började omsättas i praktisk verksamhet. Under mer än trettio års tid hade man gjort halt inför de många sociala och ekonomiska problem som var förknippade med värnpliktssystemet. Regeringen var hösten 1939 uppenbarligen av den meningen att krigsutbrottet inte fick leda till förhastade beslut. Snarare var det en uppfordran till särskild grundlighet, eftersom man inte kunde räkna med att få någon prövotid.

Första gången särskilda familjebidrag betalades ut var vid 1904 års partiella försöksmobilisering på Gotland. Som ett resultat av motioner i riksdagen beviljades vid detta tillfälle medel till särskilda bidrag till familjeförsörjare. Bidragen var behovsprövade och utgjorde högst 75 öre per familj och dag.[3]

Vid vanlig fredstjänstgöring fanns under 1900-talets första decennium ingen form av familjeunderstöd. Familjeförsörjare beviljades i ömmande fall uppskov eller någon gång frisedel. Systemet med uppskov ansågs högst otillfredsställande, då det minskade antalet tillgängliga soldater. I syfte att finna en bättre lösning tillsatte regeringen Lindman 1909 en kommitté, kallad värnpliktskommissionen. Denna gjorde en ganska omfattande undersökning av utländska system och avgav 1911 sitt betänkande, i vilket den förordade särskilda understöd åt värnpliktiga med hustru och barn. Övriga värnpliktiga med försörjningsåtagande borde man dock fortfarande bevilja uppskov. Vid 1912 års riksdag framlade regeringen Staaff förslaget som proposition och denna antogs utan ändringar.[4]

Understöden var inte storstilade ens för dåtida förhållanden. De utgick efter behovsprövning och maximalt belopp, en krona om dagen, beviljades endast mindre arbetsför hustru med minst två minderåriga barn. För fler barn än två tillkom ingen ytterligare hjälp. Beslutande myndighet var länsstyrelse.

Under första världskriget tvingade inflationen snart fram höjningar av understödsbeloppen. Varje understödssats höjdes i två omgångar, så att högsta möjliga bidrag steg till 2 : 20 per dag.[5] 1931 gjordes vissa jämkningar av förordningen, men någon ytterligare höjning av beloppen ansågs inte påkallad.[6] Detta fredsunderstöd gällde sedan oförändrat fram till september 1939.

1912 års understödsförordning kunde inte tillämpas på de stora grupper värnpliktiga som under första världskriget inkallades till neutralitetsvakt. I en proposition, framlagd i augusti 1914, föreslogs särskilda mobiliseringsunderstöd. Någon utredning hade inte föregått propositionen, därtill var tidsnöden alltför stor. Förordningen innehöll bara en paragraf, men ansökningsförfarandet reglerades i en betydligt omfångsrikare tillämpningskungörelse.[7]

Förordningens enda paragraf hade följande innehåll: För varje i

värnpliktslagen § 16 moment 2 nämnd person utgick ett mobiliseringsunderstöd om en krona per dag och därtill ytterligare 25 öre om dagen för varje barn under sexton års ålder, allt förutsatt att behov av understöd ansågs föreligga. Det åsyftade lagmomentet var rymligt och gav möjlighet att bevilja understöd inte bara för hustru, barn och föräldrar utan också för far-, mor- och fosterföräldrar, syskon och barnbarn. Jämfört med fredsförordningen var det en avsevärt vidgad krets. Mobiliseringsunderstöden utgick helt av statsmedel. Som beslutande myndighet fungerade den nyinrättade pensionsstyrelsen, men det var den lokala pensionsnämndens ordförande som i praktiken handhade behovsprövningen. Då fredsbidragen höjdes, bättrade man även på mobiliseringsunderstöden med särskilda dyrtidstillägg om 25 öre för barn och 75 öre för vuxna.

I och med mobiliseringsunderstöden var inte saken ur världen. En ny kommitté tillsattes, 1917 års krigsberedskapskommission. År 1918 avgav kommissionen ett betänkande, i vilket den rekommenderade en samordning av mobiliseringsunderstöden och den 1914 införda arbetslöshetshjälpen.[8] Betänkandet ledde inte till några praktiska åtgärder, men det kom att bilda utgångspunkten för den 1939 tillsatta sociala försvarsberedskapskommitténs arbete. En del av de i kommissionsbetänkandet framförda synpunkterna kom sålunda till användning först tjugo år senare.

1939 års provisoriska familjeunderstöd

Vid krigsutbrottet gällde alltså formellt förordningen av den 13 aug. 1914 om familjeunderstöd åt värnpliktiga, som inkallats till rikets försvar. Mobiliseringsunderstöden förkastades av regeringen, som i stället valde att överbearbeta den 1931 reviderade upplagan av 1912 års familjeunderstöd i fredstid.[9]

Familjeunderstödet enligt 1931 års förordning var behovsprövat. En grundförutsättning för rätten till understöd var att den sökande hade barn. Mindre arbetsför hustru kunde dock få understöd även om hon var barnlös. 1939 medgavs även arbetsför hustru utan barn ett smärre bidrag. För fler barn än två utgick ingen extra hjälp. Understödet beräknades för familjen som helhet, inte för varje särskild familjemed-

lem, och var maximerat enligt nedanstående tariff.

	kr/dag
Till arbetsför hustru	1 : 00
„ „ „ och ett barn under 16 år	2 : 25
„ „ „ „ två eller flera barn under 16 år	3 : 00
„ mindre arbetsför hustru	2 : 00
„ „ „ „ och ett barn under 16 år	2 : 75
„ „ „ „ „ två eller flera barn under 16 år	3 : 50
„ ett barn, om fadern är änkling eller frånskild	2 : 25
„ två eller flera barn, om fadern är änkling eller frånskild	3 : 00

Familjeunderstödet kompletterades i september 1939 med ett dyrortsgraderat bostadsbidrag, som utgick med följande belopp:

Ortsgrupp I	0 : 75 kr/dag
Ortsgrupp II	1 : 15 „ „
Ortsgrupp III	1 : 50 „ „

Handläggande myndighet var länsstyrelsen i det län där den värnpliktiges kyrkobokföringsort var belägen. Ansökan skulle inlämnas till chefen för det regemente eller motsvarande där den värnpliktige fullgjorde sin tjänstgöring. Befälet skulle först granska de uppgifter som rörde sökandes militära förhållanden och sedan vidarebefordra ansökan till vederbörlig länsstyrelse. Styrelsen skulle meddela den värnpliktiges befäl om sitt beslut, varpå befälet omedelbart skulle verkställa utbetalning, som skedde genom postanvisning månadsvis i efterskott.

Vid behovsprövningen tog man hänsyn till båda makarnas inkomster, men inte till eventuell förmögenhet. Uppgifterna i ansökan skulle styrkas dels av präst i den värnpliktiges församling, dels av annan kommunal myndighetsperson, såsom ordförande i fattigvårdsstyrelse eller kommunalnämnd, fattigvårdsinspektör eller fattigvårdsdirektör. Den sistnämnde skulle också uttala sig om den sökandes behov av understöd. En tidigare bestämmelse, att den värnpliktige själv skulle bidra till understödet med en femtedel av de penningbidrag han åtnjöt under sin tjänstgöring, ströks vid revideringen 1939 och understödet bekostades därefter helt av staten.

Från och med den 1 oktober 1939 trädde ytterligare ändringar i kraft. Understödet utökades med ett tillägg om 50 öre per dag för varje barn under sexton år utöver två. Vidare ändrades utbetalningsterminerna till två gånger i månaden.[10] Sålunda förblev bestämmelserna intill dess att den nya familjebidragsförordningen trädde i kraft i april 1940.

2. Mål och medel

Inledning

1917 års krigsberedskapskommission tvekade inte om att behovsprincipen var den enda möjliga grundvalen för samhällets stöd till de värnpliktigas familjer. Kommissionens omtanke ägnades framför allt näringslivets behov av arbetskraft. Erfarenheterna från första världskriget hade visat att den moderna krigföringen fordrade insatser av alla folkgrupper, inte minst av kvinnorna, som måste fylla de inkallade männens platser i produktionen. Familjeunderstöden fick på inga villkor undanhålla näringslivet arbetsföra personer. I övrigt koncentrerade kommissionen sitt intresse på bostadsmarknaden och dess problem i fall av massinkallelser, samt på understödens administrering och valet av handläggande myndighet. Därmed hade man redan 1918 dragit fram tre av de grundläggande problem, som man tjugo år senare sökte lösa i och med 1940 års krigsfamiljebidragsförordning: tryggande av arbetskraftstillgången, minsta möjliga störning av bostadsmarknaden och snabb men väl kontrollerad effektuering av understöden.[1]

I sina direktiv till sociala försvarsberedskapskommittén av år 1939 ifrågasatte försvarsminister Sköld att behovsprövade understöd verkligen var den enda tänkbara lösningen. Man borde pröva om det inte var möjligt att i stället ge de värnpliktiga någon form av familjelön som vederlag för deras försvarsinsatser. Skölds främsta argument för löneprincipen var dess betydelse för den psykologiska försvarsberedskapen. Om familjeunderstöden åtminstone delvis utgick som vederlag, utan hänsyn till behovet, skulle soldaterna känna att deras insatser uppskattades, och detta borde inverka gynnsamt på deras försvarsmoral. Att man måste tillgodose näringslivets intressen var emellertid ett oeftersättligt villkor. Därför kunde bidragen endast i "mycket reducerad omfattning" utgå till personer som kunde erhålla avlönat arbete.[2]

I sina direktiv drog Sköld också upp vissa riktlinjer för hur under-

stödsbeloppen skulle avvägas. Han uppmanade kommittén att beakta både den krigslön som utgick till meniga värnpliktiga och lönenivån inom krigsindustrin. För en "familj av genomsnittlig storlek" borde den sammanlagda inkomsten inte bli "påtagligt lägre", om familjeförsörjaren tjänstgjorde inom försvarsmakten än om han arbetade inom det civila näringslivet. Det var enligt Skölds mening knappast möjligt att ta hänsyn till normala skillnader i levnadsstandard mellan olika befolkningsgrupper, men man borde särskilt begrunda det förhållandet att vissa fasta utgifter, som t ex hyra, var av mycket växlande storlek.[3]

Till de av krigsberedskapskommissionen framlagda önskemålen beträffande understödens utformning lade försvarsminister Sköld i sina utredningsdirektiv följaktligen ytterligare tre: för det första måste man upprätthålla en god försvarsmoral bland de inkallade och därför om möjligt ge åtminstone någon del av understöden karaktär av prestationsvederlag, för det andra borde bidragsbeloppen sättas så att de för en genomsnittsfamilj (inte närmare definierad) inte innebar "påtaglig" standardsänkning jämfört med normala, civila villkor, och för det tredje måste man ta särskild hänsyn till sådana fasta utgifter som hade betydelse för en stabil kapitalmarknad, främst bostadskostnaderna.

Under sociala försvarsberedskapskommitténs utredning framkom ännu några problem som krävde välgrundade överväganden. Ett gällde fördelningen av det finansiella ansvaret. Kommittén fann det ur alla synpunkter lämpligast att understöden handlades av kommunala, lokala organ. Borde då inte kommunerna åläggas någon del av det ekonomiska ansvaret – eller skulle staten, eftersom det rörde sig om försvarsutgifter, ensam stå för kostnaderna? Då kommittén, i enlighet med då rådande principer inom socialpolitiken, beslöt att dyrortsgradera familjebidragen stötte den på den djupt rotade motsättningen mellan landsbygd och stad. Slutligen fanns det en grupp värnpliktiga, vars problem kommittén ansåg fordra särbehandling, nämligen småföretagarna och bland dem främst jordbrukarna. Med tanke på folkförsörjningen var det synnerligen viktigt att jordbruksproduktionen upprätthölls.[4]

Ovan skisserade målsättningar och problem, vilka alla uppställdes i ett tidigt skede av arbetet med 1940 års krigsfamiljebidragsförordning, utökades senare med några av mer sekundär art. Bl a ville man

gärna uppmuntra arbetsgivarna att frivilligt bidra till försörjningen av de anställdas familjer.[5]

De frågor på vilka man före detaljutformningen av krigsfamiljebidragen måste finna godtagbara svar var sammanfattningsvis följande:

a) Vilken princip skulle ligga till grund för bidragens utformning? Borde man hålla sig till den vedertagna och för statsfinanserna minst betungande behovsprincipen, eller kunde man ge bidragen form av prestationslön för att på så sätt stärka soldaternas försvarsmoral?
b) Vilka medel skulle man använda för att få ut de värnpliktigas anförvanter på arbetsmarknaden? Hur kunde man på bästa sätt uppmuntra arbetsgivarna att bidra till underhållet av de anställdas familjer?
c) Var låg gränsen för en tolerabel levnadsstandard, som inte inverkade menligt på folkets psykologiska försvarsberedskap men som inte heller medförde orimligt stora kostnader för samhället?
d) Skulle man använda bidragen i inkomstutjämnande syfte eller sträva efter att göra minsta möjliga ingrepp i rådande inkomstfördelning?
e) Hur skulle man hålla den för kreditmarknaden så betydelsefulla bostadssektorn skadeslös?
f) Skulle man hålla sig till gängse principer inom socialpolitiken och dyrortsgradera bidragen?
g) Hur kunde man förhindra att ett större antal småföretagare tvingades lägga ned sina rörelser, så att t ex livsmedelsproduktionen led avbräck?
h) Skulle administreringen skötas lokalt eller centralt? Ville man i första hand ha ett flexibelt och realistiskt prövningsförfarande grundat på god personkännedom eller generella, enhetliga prövningsnormer?
i) Borde staten i enlighet med den praxis som gällde för försvarskostnader ensam bekosta familjebidragsverksamheten eller skulle man, i fall att handläggningen överantvardades åt kommunerna, också ålägga dessa del i det ekonomiska ansvaret?

Som framgår av listan ovan, var det ett mycket besvärligt problemkomplex som först måste lösas upp, innan lagstiftarna kunde övergå till de rent tekniska och juridiska frågorna. En fråga som aldrig ställdes, trots att den hörde till de stora diskussionsämnena i dåtidens socialpolitiska debatt, var huruvida bidragen skulle utgå i kontanter eller naturaförmåner.[6] Man tycks från början helt ha utgått ifrån kontanter, vilket kan hänga ihop med att det här inte gällde socialt utslagna eller från mängden avvikande människor. Såvida de inte i enskilda fall bevisade motsatsen antogs familjebidragstagarna själva kunna reglera sin konsumtion på ett förnuftigt sätt. Dessutom ville lagstiftarna på alla sätt undvika sådant förmynderskap som kunde föra tanken till fattigvård.[7]

I det följande tas var och en av de ovan ställda frågorna upp till särskild behandling. Avsikten är inte att rekapitulera hela den långa vägen från krigsberedskapskommissionens betänkande av år 1918 fram till 1942 års reviderade krigsfamiljebidragsförordning, utan att få ett grepp om krigsfamiljebidragslagstiftningens syften och möjligheter.[8] Som en allmän vägledning ges dock nedan i kronologisk ordning samtliga stadier i krigsfamiljebidragens tillkomst- och utvecklingsprocess.

1. 1918, krigsberedskapskommissionen avger sitt betänkande angående den sociala krigsberedskapen.
2. 24 februari 1939, regeringen tillsätter sociala försvarsberedskapskommittén.
3. 3 september 1939, försvarsberedskapskommittén inlämnar ett förslag till krigsfamiljebidragslag.
4. Hösten 1939, remissinstanserna granskar försvarsberedskapskommitténs förslag.
5. 16 februari 1940, regeringen framlägger proposition nr 93 rörande krigsfamiljebidrag till de värnpliktiga.
6. 12 april 1940, andra lagutskottet ger sitt utlåtande över proposition nr 93.
7. 17 april 1940, proposition nr 93 slutbehandlas i riksdagen.
8. 15 maj 1940, krigsfamiljebidragsförordningen träder i sin helhet i kraft.
9. 17 oktober 1940, statens arbetsmarknadskommission föreslår rege-

ringen en del ändringar av 1940 års förordning.

10. 8 februari 1941, sociala försvarsberedskapskommittén inlämnar sitt förslag om dyrtidstillägg till krigsfamiljebidragen.
11. 7 mars 1941, regeringen lägger proposition nr 137 rörande dyrtidstillägg till familjebidragen och vissa ändringar av 1940 års förordning.
12. 6 maj 1941, andra lagutskottet överlämnar sitt utlåtande rörande proposition nr 137.
13. 14 maj 1941, riksdagen slutbehandlar proposition nr 137.
14. Juni 1941, "sakkunniga för utredning rörande åtgärder för åstadkommande av snabbare behandling av ansökningar av familjebidrag enligt krigsfamiljebidragsförordningen" inlämnar sin PM.
15. 4 juli 1941, krigsfamiljebidragskommittén tillsättes.
16. 24 april 1942, krigsfamiljebidragskommittén inlämnar ett förslag till ny krigsfamiljebidragsförordning.
17. Maj 1942, revideringsförslaget studeras av remissinstanserna.
18. 22 maj 1942, regeringen lägger proposition nr 339 om total revidering av 1940 års krigsfamiljebidragsförordning.
19. 22 juni 1942, andra lagutskottet avger sitt utlåtande rörande proposition nr 339.
20. 29 juni 1942, proposition nr 339 slutbehandlas i riksdagen.
21. 1 mars 1943, 1942 års krigsfamiljebidragsförordning träder i sin helhet i kraft.

"Kunna sålunda skäl anföras för att betrakta bidragen såsom ett vederlag"[9]

Då försvarsminister Per Edvin Sköld i sina direktiv till sociala försvarsberedskapskommittén uppmanade utredarna att överväga ett system baserat på principen om prestationsvederlag, gjorde han så pass svårforcerade förbehåll att kommittén måste anses ha varit låst i förväg vid understödsprincipen och därmed sammanhängande behovsprövning.[10] Den av Sköld väckta tanken på familjelön fick ändå stor betydelse för krigsfamiljebidragens utformning. Försvarsministern framhävde särskilt att det inte var fråga om att utmäta nådegåvor, eftersom det i detta fall förelåg en synnerligen värdefull motprestation från

bidragsmottagarnas sida. Det gällde här inte att fastställa minsta möjliga bidrag, utan fastmer att komma fram till den högsta ersättning som kunde anses skälig och finansiellt möjlig. I detta avseende bör Skölds uppmaning att pröva löneprincipen ha verkat positivt genom att visa vägen bort från sådant fattigvårdstänkande som vidlådde tidigare understödsförordningar, inte minst 1939 års provisoriska familjeunderstöd. Å andra sidan lade Skölds direktiv grunden till den principiella kluvenhet som kom att kännetecknа krigsfamiljebidragslagstiftningen.

Det hinder för ett förverkligande av löneprincipen som Sköld fann svårast att övervinna var nödvändigheten att tillgodose näringslivets behov av arbetskraft.[11] Försvarsberedskapskommittén framförde som sitt starkaste argument mot ett lönesystem statsfinansiella hänsyn. Ett renodlat lönesystem skulle bli orimligt dyrt och dessutom, menade kommittén, "ligger det i värnpliktens idé, att något anspråk på ekonomisk ekvivalent från den värnpliktiges sida icke kan resas". Genom inkallelsen hade samhället dock "så att säga exproprierat familjeförsörjarens arbetskraft" och familjen hade därför rätt att erhålla "ekonomiskt bidrag från det allmänna". Om svenska folket skulle kunna bevara "sin moraliska kraft och sin vilja att hävda sitt nationella oberoende", måste man enligt kommitténs mening ge de inkallades familjer sådana bidrag "att icke deras börda i förhållande till övriga medborgares ter sig oskälig". Därför fick familjebidragen "icke utmätas med för stor njugghet och efter principer, som verka stötande".[12]

Sociala försvarsberedskapskommittén anammade alltså försvarsministerns argument för ett lönesystem, men fann det finansiellt otänkbart och försvarade sin ståndpunkt med att ett lönesystem inte heller "låg i värnpliktens idé". Ett rent statsfinansiellt synsätt kunde dock få "ödesdigra konsekvenser både för andan inom krigsmakten och stämningen i hemorten".[13] Därför stannade kommittén för en kompromiss, enligt vilken bidragen var i princip behovsprövade medan den inre familjekretsen – den värnpliktiges samboende hustru och minderåriga barn – hade rätt till ett inte behovsprövat grundbelopp. Genom att byta ut den gängse termen understöd mot bidrag och förankra rätten till familjebidrag vid den värnpliktige själv, ville kommittén markera bidragens karaktär av ersättning för den värnpliktiges insatser i sam-

hällets tjänst.

I sociala försvarsberedskapskommitténs förslag var de viktigaste bidragsformerna familjepenning och bostadsbidrag. Familjepenningen var avsedd för det dagliga behovet av mat, kläder m m och skulle utgå efter behovsprövning med högst så stort belopp som angavs i en särskild tariff. Denna indelade bidragstagarna i tre kategorier med olika maximibelopp. Tariffen var också ortsgruppsindelad. Högsta beloppet tillföll den värnpliktiges hustru, näst högsta annan familjemedlem över sexton år, och det lägsta familjemedlem som inte fyllt sexton år. Hustru och minderårigt barn var utan hänsyn till behovet alltid berättigade till ett s k grundbelopp, som i ortsgrupp II uppgick till halva maximibeloppet. Bostadsbidraget var i princip lika med faktiska bostadskostnader i det enskilda fallet och var i sin helhet behovsprövat.[14]

De många organ som i egenskap av remissinstanser uttalade sig om försvarsberedskapskommitténs förslag hade mycket olika uppfattningar om behovsprövningen som grundläggande princip. Några ville slopa den helt, andra förespråkade en fullständigt genomförd behovsprövning utan grundbeloppet. Som argument mot behovsprövningen framfördes svårigheten att göra denna meningsfull och rättvis. Den skulle dessutom medföra stora administrationskostnader. Om Sverige drogs in i krig skulle det troligen bli omöjligt att genomföra ens en schablonartad prövning. Därför vore det lämpligare med en till försörjningsbördan anpassad krigs- eller familjelön. De instanser som i enlighet med sin rakt motsatta inställning krävde att det inte behovsprövade grundbeloppet skulle tas bort anförde främst statsfinansiella hänsyn.[15]

I propositionen kvarstod, trots remissinstansernas kritik, försvarsberedskapskommitténs avvägning av understöd respektive vederlag. Behovsprövning utgjorde grundvalen, medan frånvaron av återbetalningsskyldighet, det inte behovsprövade grundbeloppet, benämningen bidrag i stället för understöd, bostadsbidragets anpassning till normal bostadsstandard samt framhållandet av att bidragen var en den värnpliktige tillkommande rättighet skulle ses som utslag av vederlagsprincipen.[16]

I anslutning till propositionen väcktes flera motioner. I två likalydande motioner uttalade sig åtta folkpartister mot behovsprövning-

en.[17] Om man helt slopade behovsprövningen för den s k familjepenningen skulle kostnaderna, enligt motionärernas beräkningar, öka med omkring 11 %. Denna ökning var inte ett tillräckligt motiv för att behålla behovsprövningen för familjepenningen, menade motionärerna, som till stöd för sin ståndpunkt åberopade Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundets remissutlåtande.[18]

Socialdemokraten Johan Nilsson i Malmö gick i en enmansmotion längre än folkpartimotionärerna och förordade en fullständigt genomförd löneprincip.[19] Fem socialdemokratiska andrakammarledamöter yrkade i stället behovsprövning över hela linjen.[20] Högern höll sig på detta stadium tyst men skulle senare envist försvara behovsprövningen som en ekonomisk nödvändighet.

I andra lagutskottet blev det sega förhandlingar om behovsprövningen. Medan folkpartirepresentanten Axel Roos ansåg det vara "omöjligt" att biträda behovsprövningen, menade högermannen Gustaf Tamm den vara "absolut nödvändig" och Tamms partikollega, Karl Wistrand, ville inte gå med på "någon som helst uppmjukning" av propositionens avvägning.[21] För högerrepresentanterna framstod en strikt besparingslinje som den enda möjliga vägen. Utskottsordföranden, socialdemokraten David Norman, föreslog en medelväg. Man skulle behålla den principiella behovsprövningen men helt slopa den vad det gällde familjepenning till hustru och barn, dvs den kategori som enligt propositionen skulle få det inte behovsprövade grundbeloppet. Tillsammans med två folkpartirepresentanter och en bondeförbundare drev socialdemokraterna igenom förslaget.[22] I sitt utlåtande förordade utskottet följaktligen att grundbeloppet borttogs och att värnpliktigs hustru och minderåriga barn i stället skulle få familjepenningens maximibelopp utan behovsprövning. Ändringen motiverades med förklaringen att det var "önskvärt, att större utrymme beredes åt löneprincipen vid bidragens bestämmande", men utskottet uppehöll sig inte vid varför detta var önskvärt. I övrigt borde behovsprövningen ske "med beaktande därav, att familjebidraget i sin helhet bör anses som en lön åt den värnpliktige, låt vara att denna utmätes efter behovet".[23]

I lagutskottet kom alltså ganska klara partilinjer fram. Det starkaste motståndet mot allt som kunde öka kostnaderna för familjebidragen

kom från högern. Folkpartiet var helt emot behovsprövningen och ansåg det viktigare att så långt som möjligt mjuka upp denna än att spara några miljoner åt statskassan. Utskottets socialdemokrater lutade uppenbarligen åt folkpartiets ståndpunkt men valde kompromissens väg.[24] Bondeförbundet synes inte ha intagit någon bestämd ståndpunkt i fråga om graden av behovsprövning.

Diskussionen i riksdagen blev mycket livlig i båda kamrarna. Första kammarens principdebatt inleddes av Karl Wistrand (h), som började sitt inlägg med några ord av uppskattning: "Det kan, skulle man kanske med en paradox kunna säga, inte göras för mycket för att ersätta dem, som för vårt oberoende och vår frihet sätta in det som är långt mer värt än pengar." Detta uttalande inrymmer i sig självt knappast någon paradox. Denna framträder först i fortsättningen av Wistrands debattinlägg, där talaren argumenterade *mot* utskottsförslagets begränsning av behovsprövningen. Utskottet var alltför generöst, medan regeringen i sin proposition funnit den bästa avvägningen mellan behovs- respektive löneprincipen. Skälen för en sträng behovsprövning var framför allt statsfinansiella. Wistrand uttryckte även sin fruktan för att bidragen skulle visa sig alltför höga och verka inflationsdrivande. Han förutsåg vidare att näringslivet skulle suga upp all tillgänglig arbetskraft, varför behovet av understöd inte skulle bli "av den storleksordningen, som man i första hand skulle kunna tänka sig". Wistrand hoppades, att man äntligen skulle komma bort från uppfattningen att behovsprövning var något "socialt förkastligt" och "förklenande". Han hade själv som universitetsstuderande sökt stipendium och måst underkasta sig behovsprövning men hade inte haft någon tanke på att detta skulle ställa honom "i en annan klass än alla andra".[25]

Socialdemokraten Johan Nilsson, som i sin enmansmotion uttalat önskemål om ett rent lönesystem, vågade visserligen inte yrka bifall till sin motion men försvarade inför kammaren de synpunkter han där lagt fram. Regeringen var i sin proposition på tok för njugg och utskottet hade enligt Nilssons mening inte alls gått tillräckligt långt i sin uppmjukning av den grundläggande behovsprincipen. Nog hade Sverige råd att underhålla "den levande materielen" likaväl som den döda.

Dessutom ansåg Nilsson att inkallelserna verkligen var att betrakta som statlig expropriering av arbetskraft. Om staten övertog de inkallades arbetskraft, då "måste staten också betala den arbetskraften". Att, såsom många gjorde, hoppas på kompletterande bidrag från de inkalladas arbetsgivare fann Nilsson orealistiskt. Han trodde kammaren snart skulle få ta upp hela frågan på nytt och hoppades att den tid skulle komma då kammarledamöterna skulle "skipa rättvisa på ett mer tillfredsställande sätt åt de inkallade och deras familjer".[26]

Innan man gick till votering yttrade sig ytterligare fyra talare i frågan om behovsprövningens utsträckning. Karl Johan Olsson (s) formulerade vad han trodde att gemene man ansåg om behovsprövningen sålunda: "Jag kan överhuvud taget inte förstå den rättvisa, som i det här avseendet tar sig uttryck däri, att man anser, att t ex en wallenbergare skall ha samma bidrag som en statare från Skåne eller en skogsarbetare från Norrland." Ett sådant uttryck för jämlikhetstanken fann Olsson vara "principrytteri" och slutade med att yrka bifall till propositionen. Fredrik Ström (s) var av helt annan mening. Han beklagade, att det förekom "någon som helst behovsprövning", och påstod sig veta att det inte fanns någonting som "till den grad upprör de inkallade, som tanken på behovsprövning". Behovsprövning var därtill tidsödande och dyrt och skulle medföra att verksamheten byråkratiserades. I ett genmäle var Olsson lika säker på att det alls inte fanns "en sådan ovilja mot behovsprövningen bland de breda befolkningslagren".[27]

Ordföranden i andra lagutskottet, socialdemokraten Norman, avslutade den principiella delen av debatten med att sammanfatta de föregående talarnas anföranden och närmare motivera utskottets ställningstaganden. Enligt Norman var det till stor del av psykologiska skäl som utskottet mjukat upp behovsprincipen. Utskottets ändring skulle visserligen kosta pengar, ovisst hur mycket, men de statsfinansiella synpunkterna kunde inte vara allenarådande. Norman vände sig här främst till Wistrand, som i sitt anförande önskat att statsutskottet först fått pröva den finansiella sidan. Omedelbart efter Wistrands inlägg hade dock statsutskottets expert Johan Nilsson stigit fram och krävt avsevärt högre bidragsbelopp och mer långtgående avsteg från behovsprincipen än vad lagutskottet vågat, påpekade Norman.[28]

I första kammaren upprepades alltså det partipolitiska mönstret från utskottsbehandlingen. Det mest restriktiva alternativet, propositionen, försvarades energiskt av högerrepresentanter, det något liberalare utskottsförslaget av socialdemokrater. Vid kammarens omröstning segrade regeringsförslaget med 69 röster mot 49.[29] Propositionens version godkändes. Ingen kategori familjemedlemmar fritogs från behovsprövningen, men hustru och minderåriga barn skulle få grundbeloppet utan prövning. Partigrupperna röstade sålunda: h 28–2, bf 5–14, fp 1–11 och s 35–22. Fem ledamöter avstod.[30] Högern fick alltså med hjälp av en majoritet av socialdemokraterna igenom sina statsfinansiella hänsyn.[31]

I andra kammaren var mönstret inte lika entydigt som i första kammaren. Tyvärr begärdes i andra kammaren ingen rösträkning i samband med de omröstningar som gällde behovsprövningen, varför det inte går att avgöra om debattinläggen speglar åsiktsmönstret för kammaren i dess helhet eller endast för de ledamöter som stod på talarlistan. För behovsprövningen uttalade sig främst högerrepresentanter, men också bondeförbundare och en medlem av sociala försvarsberedskapskommittén, socialdemokraten Elsa Johansson.[32]

Högerns talare tryckte mest på de kostnadsökningar som skulle bli följden av utskottets hemställan om en uppmjukning av behovsprincipen. Samtliga framförde dock även rättvisesynpunkter. Det kunde inte anses riktigt att familjer med tillräckliga civila inkomster också skulle få maximal familjepenning. En högerrepresentant, Ebon Andersson, framlade som sitt starkaste argument emot löneprincipen de inkomstpolitiska följderna. Hon tog i sitt inlägg till ganska starka ord. "Det förefaller mig, som om den orättfärdighet – jag använder med flit detta starka uttryck – som ligger i att öka klyftan mellan olika inkomst- och förmögenhetskategorier, är . . . om möjligt ännu värre än den ökade kostnadsbelastningen på det allmänna." Andersson ansåg att, om det fanns rum för en kostnadsökning, denna borde användas till att i stället höja beloppen, inte till att utvidga löneprincipens tillämpning.[33] Genom att så starkt framhålla rättvisekravet och därtill förklara sig villig att höja beloppen avvek Ebon Andersson från övriga högerrepresentanter i talarstolen. Då hon påpekade risken för att alltför höga bidrag skulle kunna få inflationspådrivande effekter, argumen-

terade hon dock helt efter samma linjer som sina partikamrater.[34]

Av de två bondeförbundare som yttrade sig i fråga om behovsprövningen menade den ene, Hansson i Rubbestad, att propositionens avvägning var det enda ur statsfinansiell synvinkel tänkbara alternativet.[35] Johansson i Mysinge talade för propositionen, därför att ett borttagande av behovsprövningen för hustru och barn enligt hans mening skulle få mycket orättvisa konsekvenser, särskilt för landsbygdsbefolkningen.[36]

Elsa Johansson höll också på behovsprövningen som det mest rättvisa alternativet. Hon anförde inga sparsamhetsmotiv för sin ståndpunkt utan yrkade tvärtemot bifall till den socialdemokratiska motion som krävde att beloppen för hustru skulle höjas med 50 öre per dag.[37]

Också i andra kammaren var det, som framgått, högerrepresentanterna som starkast drev kravet på återhållsamhet med statens medel, bl a emedan de fruktade att ett alltför frikostigt bidragssystem skulle driva på inflationen. Samtliga försvarade också behovsprövningen som mest rättvis, men det var bara Ebon Andersson som framlade detta som sitt starkaste argument. För de bondeförbundare och socialdemokrater som ville ha generell behovsprövning synes rättvisesynpunkterna ha vägt tyngst.[38] Undantaget var Hansson i Rubbestad, som drev samma hårda sparsamhetslinje som Karl Wistrand i första kammaren.

Efter en ganska lång andrakammardebatt ingrep försvarsminister Sköld och bad kammarens ledamöter att inte vidare förhala avgörandet. Han uppmanade dem också att följa de beslut som första kammaren redan fattat, för att man inte skulle bli tvungen att tillgripa jämkning och på så sätt orsaka ytterligare dröjsmål.[39] Andra kammaren hörsammade försvarsministerns uppmaning och kamrarna stannade vid lika beslut.[40] Behovsprövningen blev generellt gällande för alla kategorier familjemedlemmar.

I juli 1941 fick krigsfamiljebidragskommittén i uppdrag att göra en grundlig översyn av krigsfamiljebidragsförordningen.[41] Försvarsminister Sköld manade i sina direktiv kommittén att ta upp behovsprincipen till förnyad prövning. Inkallelserna hade visat sig drabba de värnpliktiga ganska ojämnt, och kommittén borde därför undersöka, om ett lönesystem skulle medföra bättre kompensation för detta förhållan-

de. Eventuellt kunde man kanske nå samma effekt med en ny bidragsform. De starkaste missnöjesyttringarna från de värnpliktiga hade dock riktats mot dröjsmålen med utbetalningen av bidragen. Ett lönesystem måste därför vara så utformat, att administrationen blev enkel och effektiv. Bristen på enhetlighet i familjebidragsnämndernas prövningsnormer var ett annat problem som kommittén måste angripa. Vidare borde ensamstående värnpliktigas dittills mycket inskränkta rätt till familjebidrag utvidgas, för att på så sätt också denna grupp skulle kunna få kompensation för inkallelsernas ojämna fördelning.[42]

Av krigsfamiljebidragskommitténs sju medlemmar hade tre, däribland ordföranden A Thomson, tidigare suttit i sociala försvarsberedskapskommittén.[43] I fråga om behovsprövningen kom de två kommittéerna också till samma slutsats. Ett lönesystem var ekonomiskt ogörligt och "ur sociala synpunkter" inte nödvändigt. Krigsfamiljebidragskommittén menade också att ett dylikt system inte vore rättvist och därför skulle kunna få "ogynnsamma psykologiska verkningar". Kommittén ansåg slutligen att den praktiska utformningen av ett lönesystem skulle stöta på "nästan oöverstigliga svårigheter". Behovsprövningen måste därför behållas.[44] De tyngst vägande skälen för kommitténs önskan att behålla behovsprincipen som grundval för bidragen var, förutom svårigheten att skapa ett praktiskt tillämpligt system, förmodligen desamma som försvarsberedskapskommittén framfört. Löneprincipen var ett alltför dyrt alternativ och kunde medföra att utbudet av arbetskraft minskade.[45]

För att komma till rätta med de lokala olikheter i prövningsnormerna man ansåg sig ha konstaterat, föreslog krigsfamiljebidragskommittén vad den kallade "normerad behovsprövning". Avdrag för civila inkomster skulle ske efter en i författningen fixerad skala, som var så konstruerad att det för bidragsmottagarna var avgjort fördelaktigt att ha förvärvsinkomster. Samtidigt borde man slopa grundbeloppet, som sades ha skapat administrativt merarbete och delvis ha fått ett orättvist utfall. I stället föreslogs en ny bidragsform, kallad hemortslön, vilken skulle utgå utan någon som helst behovsprövning och därtill vara lika för alla oavsett försörjningsbörda.[46]

Socialstyrelsen, som hösten 1939 förordat konsekvent genomförd behovsprövning, hade våren 1942 ändrat mening och ville helt slopa be-

hovsprövningen för hustru och minderårigt barn. Behovsprövningen var tidskrävande, slukade arbetskraft och pengar och var därtill ofta orättvis. Styrelsen kunde endast finna rent statsfinansiella skäl för att behålla behovsprövningen. Den av styrelsen föreslagna ändringen skulle dock bara öka kostnaderna med 8 % och denna ökning skulle i någon mån kompenseras av minskade administrationskostnader. Tog man bort behovsprövningen för de allra närmaste anförvanterna skulle visserligen några värnpliktiga få bidrag som de egentligen inte behövde, men detta kunde "med fog uppfattas som ett vederlag för samhällsnyttigt arbete".[47]

Socialstyrelsen fick föga medhåll från övriga instanser.[48] Svenska arbetsgivareföreningen intog rakt motsatt hållning. Föreningen var övertygad om att de generösa bidragen och den förmånliga behovsprövningen måste leda till utbredd arbetsovillighet. Som preventivåtgärd rekommenderade den att förordningens paragraf om arbetsplikt omedelbart försattes i kraft.[49]

Då det gällde frågan om behovsprövningens omfattning och utformning avvek inte propositionen från krigsfamiljebidragskommitténs förslag.[50] Varken socialstyrelsen eller arbetsgivareföreningen blev hörsammad. Andra lagutskottet intog denna gång samma ståndpunkt som regeringen och i riksdagens kamrar blev det inte någon debatt om saken.[51] I 1942 års förordning fanns därför inte mer det ovillkorliga grundbeloppet. I stället hade alla meniga värnpliktiga, oavsett försörjningsåtagandets art och omfattning, rätt till s k hemortslön, sedan de väl tjänstgjort ett bestämt antal dagar. Behovsprövningen normerades genom en i tillämpningskungörelsen intagen fixerad skala för inkomstavdrag.[52]

Behovsprövningens vara eller inte vara avgjordes formellt redan 1940, då man i första kammaren förkastade andra lagutskottets hemställan om en uppmjukning av den i propositionen föreslagna behovsprövningen. Det av försvarsminister Sköld påvisade alternativet, någon form av familjelön, hade sina försvarare men fick ingen verklig chans såsom den politiska situationen utvecklades under de första krigsåren. Våren 1940 tycktes det vara en fråga om dagar innan Sverige skulle dras in i kriget. Försvarskostnaderna gick i höjden med för-

skräckande hastighet. I det läget fick sparsamhetsivrarna, bland vilka högern gick i främsta ledet, stark medvind. Löneprincipens försvarare fick i motsvarande grad sina positioner försvagade, eftersom varje uppmjukning av behovsprincipen måste medföra ökade utgifter, men ville ändå inte på förhand ge spelet förlorat. Folkpartiet menade att försvarsmoralen var lika viktig som de materiella resurserna. Behovsprövning var inte förenligt med god omsorg om de värnpliktiga och deras familjer.[53] De socialdemokratiska riksdagsmännen var splittrade, men majoriteten av dem slöt upp kring samlingsregeringens proposition och gav därmed segern åt anhängarna av behovsprövning. Bondeförbundet hade sin uppmärksamhet inriktad på andra sidor av lagstiftningen, men partiet valde vid det slutliga avgörandet att lägga sina röster hos det liberala lägret.[54]

Flera socialdemokrater uttalade sig för löneprincipen och det var socialdemokrater tillsammans med folkpartister, som i lagutskottet fick igenom en vidare tillämpning av löneprincipen. Ändå röstade flertalet socialdemokrater för propositionens strängare behovsprövningslinje. De hade säkert flera skäl. Dels handlade de i den nationella enighetens namn, här representerad av samlingsregeringens proposition, dels delade de nog i många fall högerns statsfinansiella betänkligheter och dess rädsla för att ge ytterligare näring åt inflationen.[55] Att döma av inläggen i kamrarnas debatter var det kanske ändå rättvisesynpunkterna som vägde tyngst.[56] Några tänkte måhända som partikamraten Johan Nilsson, att frågan inte var en gång för alla avgjord och att riksdagen skulle få tillfälle att pröva den i ett annat ljus längre fram. När denna förhoppning två år senare infriades, synes emellertid löneprincipen ha haft långt färre anhängare än 1940. Sedan väl krigsfamiljebidragskommittén sagt sitt, blev behovsprövningen som grundval för familjebidragen aldrig på allvar bestridd. Kanske berodde detta på att den oro över behovsprövningens försvarspsykologiska konsekvenser man hyst 1940 visat sig vara obefogad.[57] 1940 års system fungerade visserligen inte riktigt tillfredsställande, men bristerna kunde avhjälpas utan att man behövde röra vid behovsprövningen som grundprincip. I teorin vill säga. I verkligheten hade man redan vid den praktiska tillämpningen av 1940 års förordning sopat behovsprincipen under mattan. Bakom detta förhållande, som man vid 1942 års kodifiering

av praxis förbigick med total tystnad, låg det faktum att familjebidragsklientelet också utgjorde en arbetskraftsreserv, som det kunde visa sig nödvändigt för samhället att mobilisera.

"Härvid måste dock tillses, att ifrågavarande bidrag inte kommer att verka hindrande på tillgodoseendet av näringslivets behov av arbetskraft"

Första världskriget vände på många gamla föreställningar, bl a den att krig betydde arbetslöshet. 1917 års krigsberedskapskommission hade studerat situationen i de krigförande länderna och uppmärksammat att det totala kriget i stället tenderade att medföra brist på arbetskraft. Den enda arbetskraftsreserven ett land i krig kunde räkna med var kvinnorna och de äldre barnen. Ett system för understöd av de inkallade männens familjer måste därför vara så utformat, att det medverkade till att få ut alla arbetsföra kvinnor och barn i förvärvslivet. Lika tveklöst som kommissionen funnit behovsprövning vara den enda tänkbara grundvalen för familjeunderstöden, lika självklart föreslog man tvång som bästa medlet att tillgodose näringslivets intressen. Kommissionen ville som villkor för understöd införa arbetsplikt, dvs den sökande måste förelägga intyg på att han eller hon sökt arbete genom offentlig arbetsförmedling men inte kunnat erbjudas någon lämplig anställning.[58]

Sociala försvarsberedskapskommittén övervägde även andra medel än rent tvång och stannade för mildare lämpor, men inkluderade i sitt lagförslag en paragraf om arbetsplikt av samma innebörd som den som krigsberedskapskommissionen förordat. Kommittén avsåg emellertid att denna bestämmelse endast skulle träda i kraft vid nödfall och överlämnade åt Kungl Maj:t att bestämma när så borde ske.[59]

Remissinstanserna accepterade arbetspliktsparagrafen utan invändningar. En instans krävde att den omedelbart skulle träda i kraft.[60] Då propositionen, och därmed nämnda paragraf, nådde riksdagen framkom däremot negativa reaktioner. I en flerpartimotion krävde 22 andrakammarledamöter att arbetsplikten skulle tas bort. Eftersom det rörde sig om behovsprövade bidrag var det knappast riktigt att

stadga arbetsplikt. Dessutom skulle ett sådant villkor betraktas som kränkande, om det uppställdes av en enskild arbetsgivare, och borde inte heller få ställas vid tjänstgöring beordrad av staten. De djupare motiven bakom motionen bör sökas i den enskilde motionärens partitillhörighet. De borgerliga kanske vände sig emot statens inblandning i den privata arbetsmarknaden, medan socialdemokraterna ansåg fackföreningarnas intressen åsidosatta.[61]

Andra lagutskottet lät den omstridda paragrafen stå kvar, sedan det först röstat ned ett yrkande från f d kommunisten Ernst Hage (s), vilket gick ut på att man skulle göra ett principuttalande mot arbetsplikten. Hage fick dock med sig två av de övriga utskottsledamöterna, en socialdemokrat och en högerman, och dessa tre inlämnade en gemensam reservation.[62] I första kammaren yrkade Fredrik Ström (s) bifall till deras reservation, men kammaren avslog yrkandet och stadgandet om arbetsplikt behölls.[63] Med vissa ändringar av påföljderna för underlåtelse att fullgöra stadgandet återfanns arbetspliktsparagrafen också i 1942 års förordning. Någon praktisk betydelse fick dock paragrafen inte, eftersom den aldrig blev försatt i kraft.

Stadgandet om arbetsplikt var inte det viktigaste ledet i krigsfamiljebidragslagstiftningens arbetsmarknadspolitik. Redan sociala försvarsberedskapskommittén kom till den slutsatsen att det var själva bidragen och deras handläggning som borde utformas så att man i vart fall inte avskräckte de inkallades anförvanter från att ta förvärvsarbete – och inte heller arbetsgivarna från att låta sina anställda behålla vissa löneförmåner.

Sociala försvarsberedskapskommittén hade viss förkärlek till kompromisser. "Genom stränghet mot de arbetsovilliga men uppmuntran till de strävsamma nås enligt kommitténs tro såväl statsfinansiellt som samhällsmoraliskt gynnsammaste resultat." 'Stränghet mot de arbetsovilliga' bestod i att andra familjemedlemmar än värnpliktigs hustru och minderåriga barn inte gavs någon "absolut" rätt till familjebidrag. 'Uppmuntran till de strävsamma' innebar att familjemedlem som uppbar familjebidrag skulle få behålla en del av detta, även om vederbörande skaffade sig förvärvsinkomster.[64]

1940 års förordning avsåg följaktligen att familjebidragsnämnderna

genom en 'skäligt avvägd' behovsprövning, som straffade 'de arbetsovilliga' och belönade 'de strävsamma', skulle få alla arbetsdugliga anförvanter till de inkallade att självmant söka förvärvsarbete. Lyckades inte detta, kunde man ta till arbetspliktsparagrafen. I praktiken visade sig kommitténs lösning mycket svår att tillämpa. Den medförde också att behovsprincipen blev avsevärt urholkad.[65]

En konsekvent genomförd behovsprövning har två moment: a) Först fastställs behovet (minimi- eller maximibehov är en fråga om resurser). b) Därefter dras redan befintliga inkomster av och mellanskillnaden beviljas utan jämkningar åt vare sig det ena eller andra hållet. En sådan strikt behovsprövning kräver att man först utarbetar fasta och realistiska normer samt klargör vilken standard man anser sig ha råd att bidra till.[66]

Om familjepenningen vilade på några realistiska beräkningar får vara osagt. Sociala försvarsberedskapskommittén gav ganska vaga upplysningar om hur den kommit fram till sina belopp.[67] Indelningen av familjemedlemmarna i tre kategorier måste dock betecknas som mycket schablonartad.[68] Det man i förordningarna benämnde behovsprövning tillgick sålunda: a) Först fastställdes maximalt möjliga bidrag i enlighet med familjens storlek och sammansättning, bostadskostnader och eventuella andra omständigheter. b) Därefter undersökte man hur mycket familjen ifråga själv kunde bidra med. c) Slutligen gällde det att avgöra hur mycket av familjens civila inkomster som borde undantas från prövningen, såsom en uppmuntrande premie för visad arbetsvilja.[69] Fanns det inga som helst civila inkomster kunde familjen få maximibidrag, men först måste man tillse att detta inte medförde en standardhöjning jämfört med inkomsterna före inkallelse.[70]

1940 års förordning innehöll bara mycket allmänna anvisningar för hur behovsprövningen skulle tillgå.[71] Familjepenningstariffen angav taket för möjliga bidrag, men visade inte hur mycket en familj av given storlek borde ha att leva av. Familjebidragsnämnderna tvingades därför att själva utarbeta en fungerande praxis under ledning av länsstyrelserna och arbetsmarknadskommissionen.[72] Följden blev att normerna varierade, lokalt och regionalt, samt att det fanns rum för individuellt godtycke.[73] Erfarenheterna från de två första årens verksamhet föranledde krav på generella normer för det prövningsmoment

som visat sig vara mest svårhanterligt, nämligen avdragen för civila inkomster. Krigsfamiljebidragskommitténs lösning blev den s k normerade behovsprövningen, dvs en skala som direkt angav hur stort avdrag civila inkomster av en viss storlek skulle medföra. Grundprincipen var att avdraget skulle vara så mycket mindre än det civila inkomsttillskottet, att bidragstagaren fann det vara ekonomiskt fördelaktigt att ha förvärvsarbete.[74] Enligt den av regeringen senare fastställda skalan kunde hustru förtjäna upp till 75 kronor i månaden utan att detta påverkade hennes familjebidrag. Om mannen inte hade någon arbetsgivarersättning var gränsen 125 kronor. För minderårigt barn var den avdragsfria inkomsten 50 kronor per månad. Översteg hustruns inkomst 300 kronor i månaden, skulle en fjärdedel därav lämnas utan avseende vid prövningen. Resterande belopp drogs av enligt en progressiv skala.[75] För övriga kategorier familjemedlemmar var prövningen inte normerad. Generella regler var i deras fall svårt att förena med kravet att bidraget inte fick överstiga den värnpliktiges normala underhållsbidrag.[76]

Statsfinansiella hänsyn kan knappast ha varit vägledande när normeringsskalan utarbetades.[77] Skalan var inte heller anpassad till behovsprincipen. En hustru med förslagsvis 250 kronor i månatliga förvärvsinkomster fick lika stort avdrag på familjebidraget, vare sig hon hade ett eller fyra barn att försörja. Eftersom maximibeloppet berodde av antalet familjemedlemmar, blev naturligtvis resterande bidrag större ju fler barn familjen inrymde, men avdraget var i absoluta mått detsamma oavsett familjestorlek. Det viktigaste prövningskriteriet var alltså inte hur många individer som skulle ha sin försörjning utan hur många och vilka familjemedlemmar som bidrog med civila inkomster. Det är därför fullt berättigat att kalla den normerade behovsprövningen för 'normerad arbetspremiering'.

Den värnpliktige själv hade rätt att behålla upp till en fjärdedel av sina normala förvärvsinkomster och ändå få ograverat familjebidrag.[78] Denna premiering av värnpliktiga med arbetsgivarersättning kunde naturligtvis inte öka utbudet av arbetskraft.[79] Eftersom de flesta arbetsgivare tycks ha hållit sin ersättning inom den fria fjärdedelen, innebar arbetsgivarbidrag inte någon ekonomisk avlastning för staten eller kommunerna.[80] Vinsten stannade helt hos de värnpliktiga.

Regeln var emellertid ett grovt avsteg från den teoretiskt gällande behovsprincipen.[81]

Den normerade behovsprövningen var som redan antytts inte i sak något nytt. Det nya i 1942 års prövningsförfarande bestod egentligen bara i att man kodifierat och fixerat en lokalt utformad och därför något varierande praxis, vilken ytterst vilade på sociala försvarsberedskapskommitténs formel "stränghet–uppmuntran".

Krigsfamiljebidragskommitténs normeringsförslag möttes inte av några andra invändningar än att själva skalan var väl invecklad.[82] Visserligen tillämpades förslagets grundprincip som sagt redan före 1942, men vid den första förordningens tillkomst år 1940 kunde riksdagen inte ta ställning till den, eftersom den då ännu inte var utformad. 1942 var situationen en annan. Då förelåg vad som här fått benämningen "premiesystemet" både i form av en i lagtext kodifierad teoretisk konstruktion och en i praktisk verksamhet prövad metod. Riksdagsledamöterna kunde i 1942 års proposition finna det otvetydigt formulerat, att prövningen för familjebidrag syftade till att ställa familjer med civila inkomster i ett särskilt förmånligt läge.[83] Varför tog man inte vid riksdagsbehandlingen upp den normerade behovsprövningen och dess möjliga konsekvenser till diskussion?

Sociala försvarsberedskapskommittén hade föreslagit ett bidragssystem, som visserligen innehöll flera modifikationer av de vedertagna formerna för understöd och även ett klart avsteg, grundbeloppet, men som ändå var ett understödssystem, såtillvida att det vilade på "noggrann" prövning av behovet.[84] I propositionen återfanns kommitténs system i princip oförändrat. Andra lagutskottet gjorde emellertid en betydelsefull ändring. För de två viktigaste kategorierna familjemedlemmar, hustru och minderårigt barn, skulle hela familjepenningen utgå utan behovsprövning. I propositionen förutsattes att det alltid skulle ske en prövning. Grundbeloppet betydde bara att man i fråga om hustru och minderårigt barn fastställt ett minimibidrag. I utskottets version befriades två stora kategorier, vad det gällde familjepenningen, helt från prövningsmomentet. Bostadsbidraget låg vid sidan om och skulle prövas separat. Resultatet av den prövningen hade ingen betydelse för familjepenningens storlek. Utskottets förslag innebar allt-

så en verklig kompromiss mellan de två alternativa bidragssystem som förts fram av försvarsministern vintern 1939. I propositionen var det fråga om ett modifierat understödssystem.

De riksdagsledamöter som försvarade utskottets förslag var medvetna om att vissa grupper, enligt däri föreslagen ordning, skulle få bidrag som de egentligen inte behövde, men översåg med detta därför att de ville ha bort själva prövningsmomentet.[85] Motståndarsidan föredrog propositionens modifierade understödssystem och uppgav två motiv för sitt ståndpunktstagande. Dels skulle utskottets blandsystem ställa sig dyrare än propositionens understöd, dels kunde stora grupper värnpliktiga uppfatta det som orättvist om somliga fick maximal familjepenning trots att de hade tillräckliga civila inkomster.

Att riksdagen vid det slutliga avgörandet tog propositionen behöver visserligen inte betyda att majoriteten av riksdagsmännen var för behovsprövning som principiellt riktigaste alternativet, eftersom några kan ha röstat mot sin övertygelse för att inte äventyra samlingspolitiken, men faktum kvarstår – riksdagen beslöt sig för understödssystemet och behovsprövning över hela linjen.

Vid riksdagsbehandlingen 1940 diskuterades inte närmare hur behovsprövningen skulle utformas. I den praktiska verksamheten fick emellertid sociala försvarsberedskapskommitténs maning att uppmuntra "de strävsamma" sådan tillämpning att behovsprincipen i stor utsträckning försattes ur spel.[86] Då krigsfamiljebidragskommittén kodifierade denna tillämpning, förelades riksdagen ett system som varken motsvarade det modifierade understödssystem den tagit 1940 eller det blandsystem den då förkastat. Till sina konsekvenser liknade premiesystemet visserligen det sistnämnda men principiellt var det något helt annat, eftersom prövningen fanns kvar. Premiesystemet borde inte ha tillfredsställt någondera av de två grupper som 1940 argumenterade för och emot behovsprövning. Normeringsskalan var formellt regeringens sak, eftersom den lagts i kungörelsen, men detta utgjorde inget verkligt hinder för riksdagen att ta upp den underliggande principen till diskussion. Den praktiska tillämpningen av 1940 års förordning hade medfört, att riksdagens beslut kringgåtts på just de punkter som riksdagsledamöterna i sina uttalanden lagt störst vikt vid. Ändå höjde ingen av dem rösten år 1942. Jämfört med 1940 års heta duster kring

frågan om behovsprövningens omfattning, var det märkvärdigt tyst kring införandet av den "normerade behovsprövningen".[87]

"Det ligger sålunda i statens intresse att familjebidragen icke utmätas med för stor njugghet"

När försvarsminister Sköld drog upp riktlinjerna för sociala försvarsberedskapskommitténs arbete, angav han i mycket diffusa ordalag hur långt samhället kunde sträcka sig vid utmätandet av sitt understöd till soldaternas familjer. Sköld framförde såsom önskvärt att den sammanlagda inkomsten "för en familj av genomsnittlig storlek" inte blev "påtagligt lägre", då familjeförsörjaren tjänstgjorde vid fronten än då han arbetade inom det civila näringslivet. Den inkomstnivå som Sköld hade i tankarna bör ha varit industriarbetarens, ehuru han i direktiven ingenstans klart utsäger att så var fallet.[88] I sin kommentar till 1940 års proposition var han emellertid litet tydligare. "I själva verket torde för en familj av genomsnittlig storlek det föreslagna familjebidraget jämte den värnpliktiges krigslön och värdet av hans naturaförmåner i allmänhet icke komma att avsevärt understiga de löner, som utgå enligt gällande kollektivavtal inom industrin."[89]

Sociala försvarsberedskapskommittén menade i motiveringen till sitt förslag, att familjepenningens storlek av statsfinansiella skäl måste "begränsas till vad som erfordras för tillgodoseende av det nödvändigaste behovet, såsom föda, kläder, lyse, rengöringsmedel och dylikt". "Hänsyn till den tidigare levnadsstandarden torde vid familjepenningens bestämmande endast kunna tagas i mycket begränsad omfattning och huvudsakligen på det sätt, att bidraget inte bestämmes så högt, att en höjning av den normala levnadsstandarden blir möjlig. Då läget vid familjebidragsbestämmelsernas tillämpning kan antagas vara sådant, att hela nationen måste tvingas till sträng sparsamhet, synes det till och med önskvärt, att familjepenningens maximum avpassas så, att för det stora flertalet bidragstagare en viss sänkning av standarden blir nödvändig."[90]

Försvarsberedskapskommittén talade om 'viss' standardsänkning, vilket är minst lika diffust som begreppet 'påtaglig' standardsänkning. Att påstå att kommittén med orden 'de nödvändigaste behoven' av-

såg existensminimum innebär nog en hårdragning. Det teoretiska målet förefaller visserligen inte ha varit mycket högre än fattigvårdens, men det praktiska resultatet berodde på vilka belopp kommittén ansåg 'erforderliga'.

Vid utarbetandet av familjepenningstariffen hade försvarsberedskapskommittén, enligt egen uppgift, beaktat understödsskalan för arbetslöshetshjälpen, understöden enligt barnavårdslagen samt folkpensionerna.[91] Kommittén hade uppenbarligen, i enlighet med sina direktiv, haft kontakter med 1937 års arbetslöshetssakkunniga. Familjepenningens belopp överensstämde på några punkter med den 1940 antagna skalan för det statliga arbetslöshetsunderstödet. Sålunda uppgick arbetslöshetsunderstödet för man och hustru utan barn till 3 : 25 i ortsgrupp II. Enligt folkpensioneringen erhåller andra maken 60 % av ensamstående persons pensionsbelopp. Räknar man bort mannens del av arbetslöshetsunderstödet, enligt samma normer som ligger till grund för folkpensioneringen, återstår för hustrun 2 : 03 per dag. Familjepenningen för hustru var just två kronor per dag. Likaså överensstämmer arbetslöshetsunderstödets barntillägg med familjepenningen för barn under sexton år, i båda fallen 80 öre per dag. Dyrortsgrupperingen följde samma mönster i båda understödsformerna. Därtill innefattade också arbetslöshetsunderstödet ett extra hyresbidrag.[1]

Olikheterna mellan familjepenningen och arbetslöshetsunderstödet måste dock sägas ha varit större än likheterna. Bidragsskalorna var av helt olika konstruktion. En principiellt mycket viktig skillnad var att arbetslöshetshjälpens barntillägg minskade i storlek med antalet barn. Familjepenningen för barn under sexton år utgick med oförändrat belopp, utan hänsyn till det sammanlagda antalet barn i familjen. Försvarsberedskapskommittén sade också i sin motivering, att den "funnit det angeläget att bereda ökat stöd för de barnrika familjerna".[2]

Kommitténs förslag till familjepenningstariff fick utstå mycken kritik. Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet menade att beloppen låg omkring 20 % över vad som inom fattigvården brukade anses tillräckligt för de livsviktiga behoven. Familjepenningen borde därför generellt inkludera även hyreskostnader, medan hyresbidraget kunde behållas för särskilt ömmande fall. Även socialstyrelsen hörde till de

instanser som ansåg kommittéförslaget alltför generöst. Styrelsen hade i sitt yttrande utarbetat ett eget förslag till familjebidragslag.[3]

Regeringen behöll försvarsberedskapskommitténs tariff. I riksdagen motionerade socialdemokraterna J W Mårtensson och Gösta Andersson för en höjning av hustrus familjepenning med omkring 25 %.[4] Partikamraten Johan Nilsson i Malmö yrkade på att hela tariffen skulle skrivas upp med mellan 60 och 90 %.[5] I den tidigare nämnda stora motion, undertecknad av 22 andrakammarledamöter, som främst rörde kommunernas andel av bidragskostnaderna, uttalades önskemål om höjda belopp, men motionärerna nöjde sig med att hänvisa till Mårtensson–Anderssons förslag.[6]

I andra lagutskottet drev den socialdemokratiske ledamoten Hemming Sten fram en votering om höjning av familjepenningen för hustru med 25 öre per dag, dvs hälften av vad Mårtensson och Andersson yrkat i sin motion. Förslaget föll med 6 röster mot 9 och propositionens tariff godkändes i sin helhet.[7]

Då kamrarna slutbehandlade 1940 års förordning var det i första kammaren bara en talare, som tog upp frågan om bidragsbeloppen verkligen täckte de 'nödvändigaste' behoven, nämligen Johan Nilsson, som reste sig för att försvara sin avslagna motion. Nilssons program var avsevärt ambitiösare än propositionens.[8] Att han ansåg beloppen vara för låga betyder därför inte nödvändigtvis, att de var otillräckliga i förhållande till regeringens mål.

I andra kammaren var det flera talare som framförde synpunkter på bidragsbeloppen. Elsa Johansson (s) lade fram egna beräkningar, enligt vilka summan av maximal familjepenning, bostadsbidrag med tio kronor per vecka samt värnpliktigs lägsta krigslön för en tvåbarnsfamilj i ortsgrupp II skulle utgöra knappt 45 kronor per vecka, dvs i det närmaste motsvara en genomsnittlig textilarbetarlön. Lade man därtill den värnpliktiges militära naturaförmåner, borde ersättningen i familjebidrag till och med kunna medföra någon standardhöjning för vissa lågavlönade grupper. På grund av de prisstegringar som skett sedan den i propositionen intagna tariffen utarbetades, yrkade dock Johansson bifall till den motion vari socialdemokraterna J W Mårtensson och Gösta Andersson krävt en höjning av beloppet för hustru.[9] I detta yrkande instämde Ernst Hage (s), medan Ebon Andersson (h)

förklarade sig inte helt ovillig att gå med på den föreslagna höjningen.[10] Övriga högertalare samt Hansson i Rubbestad (bf) varnade på det bestämdaste kammaren från att gå med på sådana krav. Hansson tog till ordentligt då han försökte illustrera konsekvenserna av den höjning som herrar Mårtensson och Andersson föreslagit. Utan prut rundade han av sitt resultat med drygt tjugo miljoner kronor, så att kostnadsökningen blev 100 miljoner per år i stället för de 79 miljoner som skulle ha varit den riktiga summan i hans räkneexempel.[11] Folkpartisten Kerstin Hesselgren framlade inga beräkningar av vare sig det ena eller andra slaget, men tyckte att Elsa Johansson i sitt anförande hade visat att det i alla fall gick att leva på propositionens tariffbelopp.[12]

Mårtensson–Anderssons motion om en höjning av familjepenningen för hustru antogs vid den följande omröstningen som kontraproposition men föll. Kammaren stannade därmed vid samma beslut som första kammaren. Propositionens tariff godkändes i enlighet med utskottets hemställan. Någon rösträkning begärdes inte.[13]

Hösten 1940 uppdrog försvarsministern åt försvarsberedskapskommittén att utreda om provisorisk höjning av familjepenningen för att kompensera prisstegringarna. De av kommittén föreslagna tilläggen var mindre än prishöjningarna.[14] Statens arbetsmarknadskommission ansåg tydligen att bidragen fortfarande var för låga. Kommissionen tog senvåren 1941 initiativet i egna händer och uppmanade familjebidragsnämnderna att till bostadsbidraget lägga ett extra belopp för matlagningsbränsle enligt bestämda taxor.[15] Egentligen innebar åtgärden en kamouflerad uppskrivning av familjepenningen och rent formellt var den synnerligen diskutabel.[16]

När försvarsberedskapskommitténs förslag i form av proposition lades på riksdagens bord, väcktes genast ett antal motioner om ytterligare höjningar från enstaka socialdemokrater och folkpartister.[17] Det mest radikala kravet kom från kommunisterna, som för hustru ville ha mer än dubbelt så stort påslag som i propositionen.[18] Lagutskottet kommenterade inte det kommunistiska önskemålet, men beslöt dock att förorda en mindre höjning av beloppet för familjemedlem över sexton år.[19]

Kamrarna hade snart klarat av propositionen. Båda biföll utskottets

enda ändringsförslag.[20] I första kammaren blev det ingen som helst debatt. I den andra yttrade sig kommunisten Knut Senander med anledning av sitt partis motion: Det är ett "orubbligt faktum, att det råder bitter nöd . . . i många beredskapsinkallades hem". "Det finns nämligen ingen möjlighet att existera på vad staten ger i familjebidrag, och vi finna det vara på hög tid, att staten ger ett verkligt övertygande bevis för att allt vad man sagt i propagandan om mannen i ledet och hans avgörande betydelse för landets försvar verkligen har någon djupare mening. Det bör göras slut på de beredskapsinkallades beroende av välgörenhet och fattigvård."[21]

Senander åberopade socialstyrelsen, som i sitt remissyttrande givit honom rätt utan att därför dra riktigt samma slutsatser.[22] Enligt styrelsen fanns det starka skäl för en förbättring av familjebidragen, särskilt "som dessa bidrag redan från början i många fall tedde sig väl snävt tillmätta för beredande av en någorlunda tillräcklig försörjning för de värnpliktigas familjer".[23]

Kerstin Hesselgren, en av folkpartiets representanter i andra lagutskottet, gick i svaromål. Hon påpekade att riksdagen just fått en proposition, i vilken yrkades ett anslag om tre miljoner kronor som skulle användas till extra hjälp åt de inkallades familjer. Hesselgren tyckte sig finna, att man i Sverige verkligen var "inställd på att så mycket som möjligt se till att icke de utkallade och deras familjer bli lidande". "Vi ha här i riksdagen oupphörligt uppe förslag om att försöka hjälpa dem." Indirekt gav Hesselgren sin motståndare rätt, eftersom det förhållandet att riksdagen "oupphörligt" fick förslag om ytterligare hjälpåtgärder måste ses som ett symptom på otillräckliga familjebidrag.[24]

Det finns flera indikationer på att Senanders något sentimentala skildring av beredskapsfamiljernas situation våren 1941 inte var så överdriven. Våren 1941 blev man inte bara tvungen att skriva upp maximibeloppen. Arbetsmarknadskommissionen införde som redan påpekats på eget bevåg ett mindre tillägg för matlagningsbränsle. Därtill beslöt riksdagen om en rad extra hjälpåtgärder, såsom semesterersättning för beredskapstjänstgöring, mindre skattelindringar, långtidstillägg och statliga lån till värnpliktiga. Utanför den lagstiftade hjälpverksamheten fanns de s k landshövdingemedlen, till en början

baserade på rikskommitténs fonder men från och med budgetåret 1941/42 finansierade genom statliga anslag.[25]

Den höjning av familjepenningens belopp som gjordes våren 1941 var ändå så försiktig, att den inte ens kompenserade de ökade levnadskostnaderna, framför allt inte om man inräknar prishöjningarna från sommaren 1939, då familjepenningstariffen utarbetades, till våren 1940, då den godkändes av riksdagen.[26]

Krigsfamiljebidragskommittén gjorde hösten 1941 en statistisk undersökning, med vilken den ansåg sig ha visat "att i ett stort antal fall inkallelsen icke i och för sig medfört någon minskning av den värnpliktiges inkomster". Trots detta föreslog kommittén i sitt betänkande en betydande uppskrivning av familjepenningens maximibelopp, och motiverade höjningen med en av socialstyrelsen företagen undersökning, enligt vilken familjer som levde på krigsfamiljebidrag genomgående uppvisade en brist i hushållsbudgeten.[27] Eftersom denna brist var störst för familjer utan barn eller med endast ett barn, föreslog kommittén att familjepenningen för hustru skulle höjas med 50 öre per dag eller 20–25 % jämfört med 1941 års belopp, medan övriga kategorier familjemedlemmar skulle få betydligt mindre höjningar.

Remissinstanserna var inte helt överens. Familjebidragsnämnden i Norum ansåg familjepenningen för frisk och barnlös hustru vara för högt satt. Häverö familjebidragsnämnd tyckte i stället att just ensam hustru och hustru med bara ett barn borde kunna medges högre familjepenning än tariffens maximibelopp.[28] Svenska arbetsgivareföreningen fann kommittéförslaget alldeles för givmilt och talade om "osund" socialpolitik. De föreslagna beloppen var så höga att de kunde göra familjerna mindre villiga att söka förvärvsarbete. Om förslaget gick igenom, skulle det nog bli nödvändigt att sätta arbetspliktsparagrafen i kraft. Föreningen var den enda instans som gick så långt att den, om än i omvända ordalag, faktiskt talade för lågt satta bidrag som ett medel att få ut de hemmavarande familjemedlemmarna på arbetsmarknaden.[29] Riksrevisionsverket m fl instanser menade i stället att bidragsbeloppen fortfarande var i lägsta laget.[30]

Regeringen gick på den generösa linjen och justerade tariffen ännu en bit uppåt.[31] Andra lagutskottet gjorde inga invändningar och kamrarna klubbade propositionens tariff utan ändringar.[32] 1942 inledde

regeringen den aktion för att stabilisera prisnivån som lyckades så väl att levnadskostnadsindex låg i det närmaste stilla under de återstående tre krigsåren. Någon mer uppskrivning av familjepenningstariffen kom därför aldrig på tal.

1940 års familjepenningstariff utarbetades våren och sommaren 1939 och fastställdes av riksdagen i april 1940.[33] Drygt två år senare hade beloppen höjts med omkring 50 %. Enligt socialstyrelsens konsumtionsprisindex steg levnadskostnaderna mellan åren 1940 och 1942 med högst 30 %.[34] Familjepenningen höjdes alltså betydligt mer än vad prishöjningarna sedan 1940 motiverade. En genomsnittlig industriarbetarlön för män, alla kategorier, ökade i nominellt värde med 17 % mellan åren 1940 och 1942.[35] Den radikala uppskrivningen av familjepenningen kan således inte heller förklaras såsom en anpassning till löneläget.

1940 års familjepenning ansågs uppenbarligen vara alltför lågt utmätt. 1941 års påslag ändrade inte detta förhållande. Först i och med 1942 års tariff kom man upp i en, som det verkar, tillfredsställande nivå. Vad låg bakom denna försiktiga politik? Det finns flera tänkbara svar.

1940 hade man en mycket vag uppfattning om vad familjebidragen skulle komma att kosta samhället. Allt berodde på den utrikespolitiska utvecklingen. Att det skulle bli fråga om stora belopp kunde man dock lätt förutse. Regeringen måste 1940 skynda långsamt och först undersöka hur stora åtaganden riksdagen var villig att acceptera i det just då så trängda finansiella läget. Sedan familjebidragen väl etablerat sig i det allmänna medvetandet och man fått bättre uppfattning om kostnaderna, kunde man höja beloppen så att de kom i nivå med behoven och målen. Kanske vågade man 1942 rentav höja sin ambitionsnivå något. Förklaringen skulle i så fall vara att Sverige inte, såsom man fruktat, blev indraget i direkta krigshandlingar, samt att man våren 1942 hoppades att snart komma tillrätta med inflationen.[36]

När den första krigsfamiljebidragsförordningen antogs i april 1940 var samlingsregeringen bara fyra månader gammal. Det utrikespolitiska läget var ytterst hotfullt. Samma dag som tyskarna landsteg i Norge använde andra lagutskottet nio timmar till att paragraf för

paragraf gå igenom propositionen om familjebidrag. Trots detta yttre lugn var man inte opåverkad av de dramatiska händelserna vid gränserna. De socialdemokratiska motioner som yrkade på höjda bidragsbelopp blev också avslagna, trots att utskottet fann kravet behjärtansvärt.[37] Högerrepresentanterna motsatte sig energiskt alla kostnadsökningar. För att rädda den i dagsläget så viktiga politiska samlingen, gjorde majoriteten av socialdemokraterna gemensam sak med högern.

Vidare kom den heta diskussionen om behovsprövningen att delvis skymma den för flertalet bidragstagare väsentligare frågan om beloppens storlek. Kanske, men bara kanske, hade lagstiftarna också en baktanke om att de genom lågt satta bidragsbelopp skulle kunna förebygga åtminstone att redan förvärvsarbetande personer gav upp sina anställningar för att leva på familjebidrag.

”Hänsyn till den tidigare levnadsstandarden torde vid familjepenningens bestämmande endast kunna tagas i mycket begränsad omfattning”

I direktiven till sociala försvarsberedskapskommittén sades ingenting om de fördelningspolitiska möjligheter som var förknippade med familjebidragen. Sköld ansåg dock att det var ogörligt att anpassa familjebidragen efter rådande skillnader i levnadsstandard.[38] I sitt betänkande av september 1939 uttryckte försvarsberedskapskommittén samma åsikt sålunda: ”Hänsyn till den tidigare levnadsstandarden torde vid familjepenningens bestämmande endast kunna tagas i mycket begränsad omfattning och huvudsakligen på så sätt, att bidraget inte bestämmes så högt, att en höjning av den normala levnadsstandarden blir möjlig.”[39] Formuleringen ger ingen antydan om huruvida kommittén ansåg standardnivellering vara något önskvärt eller enbart en nödvändighet i det rådande samhällsekonomiska läget.

Då Johan Nilsson i Malmö (s) i första kammaren försvarade sin motion om avsevärt högre familjepenningsbelopp än de av försvarsberedskapskommittén föreslagna, ansåg även han att en värnpliktig med familjebidrag inte kunde få ”högre inkomst än den han haft i sin dagliga gärning”.[40]

Till dem som helhjärtat försvarade behovsprövningen hörde Karl Johan Olsson (s). Det för Olsson viktigaste argumentet mot löneprincipen var att denna skulle verka konserverande av standardskillnader. "Vi ha varit i tillfälle att se många fall under den nu gångna tiden, där inkallade överhuvud taget inte kunnat få ett öre i inkomst utöver den ersättning de få av staten. Det finns återigen andra, som fått uppbära hel lön, halv lön eller tredjedels lön osv under samma tid. Och i allmänhet är det de bättre ställda, som kunna upprätthålla sina tidigare inkomster i större eller mindre utsträckning, medan de sämst ställda fullständigt förlora alla inkomster. Att under sådana förhållanden slå vakt om löneprincipen på sätt här föreslagits synes mig ingalunda vara befogat eller lämpligt."[41]

Karl Johan Olsson lade i sitt anförande inte några som helst statsfinansiella synpunkter på frågan om behovsprövningens lämplighet. Han ville ha behovsprövning därför att han ansåg den vara mest rättvis och kanske för att han trodde den kunna medföra viss inkomstutjämning. Högerpartiet, som hårdast försvarade behovsprövningen, gjorde det huvudsakligen av sparsamhetsskäl. De socialdemokrater som vid kamrarnas votering om behovsprincipens omfattning röstade med högern och genomdrev den generella behovsprövningen, kan dock ha haft motiv vilka liknade de av Olsson framförda.[42]

Då krigsfamiljebidragskommittén 1942 i sitt betänkande avslog tanken på ett lönesystem, med motiveringen att ett sådant inte vore rättvist och skulle kunna medföra "ogynnsamma psykologiska verkningar", bör detta ha betytt att den i vart fall inte önskade en förstärkning av de rådande skillnaderna i inkomstnivå.[43] Vissa grupper med "oskäligt" låg standard borde enligt kommittén tillåtas någon standardhöjning under beredskapstjänstgöring. I rapporten över den statistiska undersökning kommittén låtit företa framhävs dock höginkomsttagarnas i kronor räknat mycket betydande inkomstförluster vid tjänstgöring.[44] Den av kommittén föreslagna normerade behovsprövningen var inget medel för inkomstutjämning. Tvärtom kan den misstänkas ha verkat i motsatt riktning, genom att förstärka inkomstgapet mellan familjer med respektive utan civila inkomster under tjänstgöring.[45]

Några av de instanser som yttrade sig i anledning av krigsfamiljebidragskommitténs förslag till ny förordning tog upp frågan om in-

komstutjämning. Svenska arbetsgivareföreningen ansåg beloppen vara så höga och prövningsnormerna så generösa, att vissa grupper bidragstagare skulle få standardförbättringar. Detta måste föreningen vända sig emot, eftersom följden kunde bli att familjerna blev mindre benägna att genom förvärvsarbete själva bidra till sin försörjning. Föreningen sade sig redan ha noterat stora svårigheter att rekrytera kvinnlig arbetskraft till textilindustrin och jordbruket.[46] Länsstyrelsen i Örebro län var tydligen också av uppfattningen att förslaget skulle kunna medföra standardförbättringar för de utpräglade låginkomstgrupperna, men tyckte i motsats till arbetsgivareföreningen att detta var välkommet. Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län ville å sin sida införa bestämmelser som förhindrade "uppenbart oskälig" standardhöjning.[47]

Lagstiftarna tycks inte ha uppställt inkomstutjämning som något egentligt mål. Deras uttalanden i denna sak är så vaga och delvis motsägande att det av dem inte går att avgöra, om inkomstutjämning var något man eftersträvade eller beklagade. De tycks dock ha förutsatt en viss nivellering, som en ofrånkomlig konsekvens av det system man hade utarbetat. Att bidragen blev, i vart fall teoretiskt, behovsprövade kan ha betytt en seger för de grupper som önskade en inkomstutjämning. Införandet av den 'normerade behovsprövningen' måste dock i första hand ha tilltalat dem som ville bevara standardskillnaderna. Krigsfamiljebidragen var dessutom ett kortsiktigt instrument, som man hoppades snart kunna lägga åt sidan. Däremot ville man uppenbarligen inte ha någon förstärkning av rådande standardskillnader, och de sämst ställda grupperna kunde tillåtas viss standardförbättring.

"Innebörden härav kan sägas vara att ett visst skydd beredes för den värnpliktiges hem"

Till beredskapsfamiljens 'nödvändigaste behov' måste även bostad räknas. I 1939 års familjeunderstöd ingick ett särskilt hyresbidrag, som var dyrortsgraderat men för övrigt lika för alla bidragsmottagare, oavsett deras verkliga bostadskostnader.[48] Detta var inte någon tillfredsställande ordning, men familjeunderstödet var inte menat som något

annat än ett provisorium. Sociala försvarsberedskapskommittén hade också uppmanats att särskilt beakta, att sådana fasta utgifter som bostadskostnader var "av mycket växlande storlek för familjer i olika ekonomiska villkor".[49]

Sociala försvarsberedskapskommittén föreslog att bostadsbidraget skulle avpassas efter de faktiska bostadskostnaderna i varje enskilt fall. I fråga om bostäderna kunde man inte gärna kräva en generell standardsänkning. Att beordra familjerna att byta till billigare bostäder vore orimligt – och därtill ogörligt, eftersom man inte kunde förutsätta att ett större antal billigare bostäder skulle finnas tillgängliga. Att minska bostadskostnaderna genom uthyrning måste vidare bli mycket svårare, när ett stort antal ogifta yngre män genom inkallelse undandrogs bostadsmarknaden. Möjligheten att stadga ett generellt moratorium för hyra hade kategoriskt förkastats redan av 1917 års krigsberedskapskommission, och försvarsberedskapskommittén delade kommissionens uppfattning. Med tanke på fastighetsmarknadens centrala plats i samhällsekonomin skulle ett sådant ingrepp vara ytterst riskabelt. Dessutom skulle ett moratorium drabba hyresvärdarna helt slumpmässigt. Krigsberedskapskommissionens förslag, att hyresvärdarna skulle efterskänka en femtedel av hyrorna, ansåg kommittén lida av samma svagheter som ett moratorium. Det fanns också stor risk för att hyresvärdarna skulle ta ut femtedelen i efterskott i form av höjda hyror.[50]

Det av försvarsberedskapskommittén föreslagna bostadsbidraget skulle sålunda i princip vara lika med de faktiska bostadskostnaderna, vare sig dessa bestod av hyra eller av amorteringar och räntor på en den värnpliktige tillhörig fastighet. Bidraget, som var behovsprövat, borde även inbegripa bränslekostnader, och målet var enligt kommittén att bereda "ett visst skydd" för den värnpliktiges hem.[51]

Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet, som ansåg att familjepenningens maximibelopp var så höga att de kunde täcka även bostadskostnaderna, ville avsätta bostadsbidraget som en extraordinär bidragsform.[52] Övriga remissinstanser hade inga principiella invändningar mot kommitténs utformning av bostadsbidraget, som i propositionen återfanns praktiskt taget oförändrat. Ingen av de många motionerna i anslutning till 1940 års proposition berörde bostadsbidraget, som likaså utan vidare diskussion godkändes av riksdagens kamrar.

I 1942 års förordning hade man gjort flera detaljändringar av bestämmelserna om bostadsbidrag, men inga av dessa rubbade bidragsformens principiella grund.[53] Sociala försvarsberedskapskommitténs bostadsbidrag blev den definitiva, aldrig ifrågasatta lösningen.

Varför blev det aldrig någon diskussion om bostadsbidraget? 1939 års familjeunderstödsförordning hade ett bostadsbidrag av helt annan utformning än krigsfamiljebidragslagstiftningen och arbetslöshetshjälpens hyresbidrag liknade inte heller det senare.[54] Det fanns alltså alternativa lösningar inom nära räckhåll, men det var bara Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet som överhuvudtaget gjorde något försök att attackera försvarsberedskapskommitténs lösning, trots att denna otvivelaktigt var kostnadskrävande. Svaret måste vara, att man allmänt ansåg bostadsmarknaden vara en så livsviktig del av det samhällsekonomiska maskineriet, att den till varje pris måste skyddas från störningar. Det till faktiska bostadskostnader avpassade bostadsbidraget var en ganska radikal lösning. Den kontrasterar mot det försiktiga kompromissande som kännetecknar krigsfamiljebidragslagstiftningen i stort. Man uppmuntrade visserligen indirekt till ökad bostadskonsumtion, men detta överensstämde med den allmänna bostadssociala politiken som syftade till bättre bostadsstandard, framför allt för barnfamiljerna.[55] Att bostadsbidraget blev en tekniskt svårbehandlad bidragsform är en helt annan sak.[56]

”Har kommittén i fråga om dyrortsgradering ej ansett sig kunna göra annat än att även införa en viss ortsdifferentiering av familjepenningen”

Vid slutet av 1930-talet var dyrortsgradering en vedertagen princip inom sociallagstiftningen. Från landsbygdshåll restes dock energiska invändningar, om inte alltid mot dyrortsgraderingen som sådan, så i vart fall mot de officiella beräkningar som låg till grund för systemet. Man menade att skillnaderna mellan stad och landsbygd alls inte var så stora som beräkningarna gjorde gällande. I och med att naturahushållningen höll på att försvinna, också på landsbygden, utjämnades

de skillnader som förr i tiden onekligen hade förelegat, resonerade dyrortsgrupperingens motståndare.[57]

Enligt gängse uppfattning var det främst hyresnivån som skilde städernas levnadskostnader från landsbygdens. Eftersom sociala försvarsberedskapskommittén beslutat sig för ett särskilt bostadsbidrag, övervägde den att frångå principen om dyrortsgruppering vad det gällde familjepenningen, som i första hand avsåg livsmedelskostnader. Kommittén, som huvudsakligen grundade sitt ställningstagande på 1936 års lönekommittés betänkande angående dyrortsgrupperingen och den utredning som låg till grund för dyrortsgraderingen av folkpensionerna, ansåg dock att skillnaderna i levnadsomkostnader inte enbart hänförde sig till bostadskostnaderna. I ett allvarligt krisläge kunde dessutom en fördyring av livsnödvändiga varor antas bli mest kännbar för stadsbefolkningen som var helt beroende av penninghushållning. Dyrortssystemet vilade inte heller på en strikt uppdelning efter befolkningstäthet. Vissa glesbygder i Norrland hade bevisligen mycket hög prisnivå på livsmedel och räknades följdriktigt till de högre dyrortsgrupperna. Därför fann kommittén det vara fullt befogat att dyrortsgradera familjepenningen, men eftersom denna inte inkluderade bostadskostnader borde skillnaderna mellan de olika ortsgrupperna göras måttliga. För hustru satte kommittén skillnaden till 25 öre per dag. Kommunernas hänförande till ortsgrupp borde ske efter samma grunder som gällde för folkpensioneringen.[58]

Socialstyrelsen var inte alls överens med försvarsberedskapskommittén i fråga om dyrortsgrupperingen. Styrelsen hade utarbetat en egen, inte dyrortsgrupperad, familjepenningstariff. Flera remissinstanser var av samma mening som socialstyrelsen och ville slopa dyrortsgrupperingen. Länsstyrelsen i Uppsala län föreslog att förordningens tariff skulle kunna justeras lokalt, eftersom en inflation kunde väntas drabba landets kommuner mycket ojämnt. Marinförvaltningen tyckte i stället att också grundbeloppet borde graderas.[59]

I riksdagen gick bondeförbundet genast till attack mot dyrortsgraderingen och inlämnade två för båda kamrarna likalydande motioner, vari partiet krävde att den dyrortsgraderade familjepenningstariffen ersattes med den av socialstyrelsen utarbetade enhetliga tariffen. I andra lagutskottet yrkade Axel Löfvander (bf) bifall till sitt partis

motioner, men tillsammans med partikollegan Gardell röstades han ned med 11 röster mot 2.[60]

Vid första kammarens slutbehandling av propositionen gjorde Löfvander ännu ett försök att genomdriva bondeförbundets krav på att man skulle slopa dyrortsgrupperingen. Som exempel på de orättvisor systemet medförde anförde Löfvander sin egen hemkommun, som genom en inkorporering kommit att tillhöra Malmö stad. Stadsgränsen utgjordes nu av en väg, och trots att bebyggelsen var lika tät på båda sidor och levnadsförhållandena desamma, skulle en familj på östra sidan enligt propositionen få lägre familjepenning än sin granne tvärs över vägen. Löfvander kunde inte finna att ett sådant system verkade för "en god anda" bland de inkallade och deras familjer.[61]

David Norman (s) försvarade lagutskottets beslut att behålla dyrortsgrupperingen med att hänvisa till fredsfamiljebidragsförordningen, där familjepenningens maximibelopp var något högre än i krigsversionen men i stället avsett att täcka även bostadskostnader. Då fredsfamiljebidraget enligt Normans uppfattning nödvändigtvis måste vara dyrortsgraderat, var det olämpligt att göra avsteg från samordningen av de båda bidragssystemen genom att undanta krigsfamiljebidraget från dyrortsgruppering.[62]

Bondeförbundet fick inget gensvar i dyrortsfrågan. Löfvander lyckades inte ens få sin reservation antagen som kontraproposition, vare sig i första eller andra kammaren. I första kammaren begärdes aldrig någon rösträkning men i den andra röstades bondeförbundets krav ned med siffrorna 67–106.[63]

1940 års familjepenning blev alltså dyrortsgraderad, men vintern 1941 tyckte sig försvarsberedskapskommittén ha funnit att den rådande inflationen tenderade att utjämna skillnaderna mellan ortsgrupperna, och föreslog därför att det provisoriska dyrtidstillägget till familjepenningen skulle vara lika stort för samtliga ortsgrupper.[64] Också 1942 års höjning blev odifferentierad, varför den relativa skillnaden mellan tariffbeloppen för de tre ortsgrupperna var mindre 1942 än den varit 1940.

1940 låg hustrus familjepenning i ortsgrupp II 14 % över motsvarande belopp i ortsgrupp I, 1942 bara 9 % över. Mellan ortsgrupp III och II var skillnaden 1940 drygt 12 %, 1942 bara 8 %. Dessutom reg-

lerades i 1942 års förordning de gränsfall som Axel Löfvander exemplifierat inför första kammaren under 1940 års debatt, så att skillnaden mellan två ortsgrupper i vissa fall kunde halveras på samma sätt som folkpensionernas dyrtidstillägg.[65]

Även om dyrortsgrupperingens motståndare inte lyckades i sitt uppsåt, vann de alltså en partiell seger. De ograderade uppskrivningarna innebar också ett visst erkännande av de principiella invändningar som bondeförbundets talesmän riktat mot dyrortssystemet. På landsbygdshåll hade man dock velat gå betydligt längre. Tre av de familjebidragsnämnder som lämnade in remissutlåtande i anledning av krigsfamiljebidragskommitténs förslag krävde att dyrortsgrupperingen skulle tas bort. Vid riksdagsbehandlingen 1942 upprepade bondeförbundets representanter med eftertryck sina argument från 1940 men förlorade vid omröstningarna stort, i andra kammaren med 38 röster mot 105.[66]

"Bör även hänsyn tagas till det intresse, som det allmänna kan äga i näringens upprätthållande"

Sociala försvarsberedskapskommittén föreslog vid sidan av familjepenningen och bostadsbidraget en tredje bidragsform, kallad näringsbidrag, avsedd för sådana värnpliktiga som drev egen rörelse. Kommittén förutsåg att det kunde bli svårt att anpassa familjepenningen och bostadsbidraget efter småföretagarnas speciella förhållanden. Framför allt gällde detta bostadsbidraget. Så t ex hade en hantverkare inte alltför sällan sin verkstad i anslutning till bostaden, och det kunde visa sig helt omöjligt att särskilja bostadskostnaderna från de totala fastighetskostnaderna.[67] Samma svårighet kunde inställa sig då det gällde lantbrukares bostäder. Eftersom samhället var betjänt av att dessa värnpliktigas verksamhet hölls vid liv, ansåg kommittén "det rationella betraktelsesättet" vara att samhället betalade merkostnaderna för att anställa en ersättare för den inkallade. Förutsättningen var dock att rörelsen i fråga gav tillräckligt stor vinst för att den värnpliktiges familj skulle kunna få sin försörjning därav.[68]

För att inte näringsbidraget "skulle komma att missbrukas för att bereda extra förmåner åt hemmavarande anhöriga ... för vilka det

måste anses vara en självklar plikt att utan annan ersättning än den, som kan utvinnas av företaget, biträda vid skötseln av detta", kunde bidrag inte beviljas för att avlöna anförvant, som enligt förordningen var berättigad till familjepenning.[69] Med denna inskränkning beskar kommittén bidragsformens användningsområde avsevärt. Motiveringen låg inte heller riktigt i linje med kommitténs maning om 'uppmuntran till de strävsamma'.

Emedan kommittén förutsatte att den värnpliktige skulle ha tillräckligt stor vinst av sitt företag för att själv kunna bidra med någon del av ersättarens lön, satte den maximalt näringsbidrag till högst 200 kronor per månad. Om företaget var av "särskild betydelse för det allmänna" kunde man bevilja högre bidrag, men aldrig över 300 kronor i månaden. Näringsbidraget skulle utesluta alla andra bidragsformer än familjepenningens grundbelopp.[70]

Flera remissinstanser ställde sig frågande till näringsbidraget, men regeringen behöll bidragsformen med i stort sett samma utformning som kommittén givit den. Emellertid skulle näringsbidraget inte, såsom kommittén önskat, kunna kombineras med grundbelopp.[71]

Under riksdagsbehandlingen framkom ingen som helst kritik av näringsbidraget; varken i motioner eller under kamrarnas debatter berördes bidragsformen. Alla, också bondeförbundet, var tydligen av uppfattningen att näringsbidraget ganska väl tillvaratog småföretagarnas intressen. De företagare man i första hand ville skydda var naturligtvis jordbrukarna, vilkas produktion i rådande läge verkligen var av 'särskild betydelse för det allmänna'.

I praktiken visade sig näringsbidraget alls inte så väl avpassat för sina syften. Maximibeloppet var för lågt i förhållande till den allmänna lönenivån.[72] I många fall var det omöjligt att överhuvudtaget finna någon ersättare, varför det ofta blev hustrun eller den värnpliktiges föräldrar som fick rycka in, men då hade familjebidragsnämnderna ingen rätt att bevilja näringsbidrag.[73] Den värnpliktige som bara behövde tillfällig arbetskraft kunde inte heller medges näringsbidrag. Värnpliktiga, som tvingades lägga ned sina företag under inkallelse, hade ändå kostnader i form av räntor, hyresutgifter m m, men för dessa utgick varken näringsbidrag eller någon annan ersättning. Många värnpliktiga hade därför inga resurser att återuppta verksam-

heten efter hempermittering.[74] Bestämmelsen att ensamstående värnpliktig bara kunde medges näringsbidrag, i fall att det kunde anses medföra "synnerlig olägenhet" för honom att tvingas nedlägga sin rörelse, visade sig mycket svår att tillämpa.[75]

Näringsbidraget var helt enkelt inte tillräckligt flexibelt. Familjebidragsnämnderna valde därför hellre att bevilja familjepenning och bostadsbidrag, vilket ofta ställde sig förmånligare för bidragsmottagarna än näringsbidrag.[76]

Krigsfamiljebidragskommittén föreslog en hel rad ändringar av bestämmelserna om näringsbidrag, bl a ett särskilt bidrag för fasta utgifter som den värnpliktige måste betala även under sådan tid hans rörelse låg nere.[77] Remissinstanserna kom med ytterligare ändringsförslag, av vilka några tillgodosågs i regeringens proposition. Inte heller denna gång inlät sig riksdagen i någon diskussion om näringsbidraget.

I princip var 1942 års näringsbidrag detsamma som i 1940 års förordning, det hade bara gjorts flexiblare. Trots att maximibeloppet höjdes till 300 kronor i månaden, med motiveringen att det överhuvudtaget måste anses vara i det allmännas intresse att näringslivet hölls i gång i oförminskad omfattning, förblev näringsbidraget en bidragsform för jordbrukare. Det var bara inom jordbrukssektorn som lönerna var så låga att de kunde täckas med näringsbidrag.[78]

Orsaken till att näringsbidragets funktioner och effektivitet aldrig utsattes för systematisk analys, trots all detaljkritik, var troligen att det blev så föga utnyttjat och därför inte belastade budgeten nämnvärt i jämförelse med övriga bidragsformer.[79] Eftersom det behölls bör näringsbidraget ändå ha fyllt vissa behov.[80] Där näringsbidraget inte dög visade sig familjepenningen och bostadsbidraget gott kunna träda in. I praktiken löste sig frågan om hur man bäst kunde upprätthålla småföretagarnas produktion inom samma ram som löntagarnas behov, och man avstod från att arbeta vidare på de tankegångar som ursprungligen föranlett näringsbidragets tillkomst.[81]

"Torde det av praktiska skäl bli ofrånkomligt, att bidragens fastställande sker genom kommunala organ"

Handläggningen av krigsfamiljebidragen ville sociala försvarsberedskapskommittén lägga hos kommunala organ. Skälen härför var framför allt praktiska. "Både med hänsyn till dessas större personkännedom och för att undvika arbetsöverbelastning för de vid kritiska tidpunkter av trängande göromål säkerligen överhopade länsstyrelserna bör avgörandet förläggas så nära 'fallet' som möjligt." Visserligen var den rådande tendensen att avlyfta kommunerna olika uppgifter, men för kommunernas administrativa medverkan talade "ännu gällande principer för samverkan mellan staten och primärkommunerna på det sociala området".[82]

Då försvarsberedskapskommittén skulle välja lämplig kommunal myndighet stannade den för drätselkammare respektive kommunalnämnd, intill dess att kristidsorganisationen blivit fullt utbyggd, då uppgiften borde övertas av kristidsnämnderna. Mellan de lokala organen och den centrala tillsynsmyndigheten ville kommittén sätta in regionala organ, främst i syfte att lätta på den sistnämndas arbetsbörda, och beslöt efter någon tvekan förorda länsstyrelserna. Som central tillsynsmyndighet rekommenderade kommittén "statens arbetskommission", varmed den måste ha avsett statens arbetsmarknadskommission.[83]

Lösningen av de administrativa problemen var nog den del av försvarsberedskapskommitténs förslag som fick utstå den mest artikulerade kritiken från remissinstansernas sida. Man menade att många kommuner inte hade någon kristidsnämnd och att denna, där den fanns, var helt utan erfarenhet av social behovsprövning.[84] Alternativa förslag var många – arbetslöshetskommittéerna, de sociala byråerna, fattigvårdsstyrelserna m fl – men i propositionen förbigicks de alla. I stället ville regeringen skapa en helt ny kommunal myndighet, kallad familjebidragsnämnd. Kommunerna skulle dock ha rätt att förordna redan existerande kommunalt organ, med undantag för fattigvårdsstyrelse, att fungera som familjebidragsnämnd. Särskild familjebidragsnämnd skulle bestå av tre eller fem ledamöter och lika många supple-

anter samt utses av kommunalfullmäktige eller motsvarande. Någon eller några av ledamöterna skulle ha erfarenhet av social behovsprövning. I övrigt gällde för nämnden samma ordning som stadgats för byggnadsnämnd. Länsstyrelserna behölls som regionala mellaninstanser och likaså statens arbetsmarknadskommission som tillsynsmyndighet. Högsta besvärsinstans skulle vara kammarrätten.[85]

I ett par av de motioner som ingavs med anledning av 1940 års proposition uttalades önskemål om bättre statlig kontroll av de lokala nämndernas arbete. I varje familjebidragsnämnd borde en av länsstyrelsen utsedd ledamot sitta.[86] För övrigt gjorde man inga principiella invändningar mot att handläggningen överläts på kommunerna. Andra lagutskottet avslog kravet på en av länsstyrelse utsedd representant, fastän det i en preliminär omröstning först bifallit förslaget.[87]

Högermannen Nils Holmström krävde i en enmansmotion, att stadgandet att fattigvårdsstyrelse inte fick delegeras funktionen som familjebidragsnämnd skulle strykas. Lagutskottet ville dock av psykologiska skäl behålla undantaget. Då första kammaren hade sin ganska långa slutdebatt om 1940 års krigsfamiljebidragsförordning, var det emellertid ingen fråga som orsakade så häftigt replikskifte, som just den om det var lämpligt att låta fattigvårdsstyrelse fungera som familjebidragsnämnd. Diskussionen avslutades med votering, där fattigvårdsstyrelsernas försvarare segrade med en enda rösts övervikt. Undantagsbestämmelsen ströks.[88]

I handläggningen av familjebidragsverksamheten fanns inte mindre än fyra olika instanser inkopplade. Det viktigaste momentet, behovsprövningen, överlämnades till lokala, kommunala organ, familjebidragsnämnderna. Tillsynen och styrningen ovanifrån skulle skötas dels av länsstyrelserna, dels av statens arbetsmarknadskommission. Länsstyrelserna var dessutom besvärsmyndighet och till att börja med även genomgångsinstans för ansökningarna. Därtill kom de militära personalvårdsorganen, som centralt skulle samla in ansökningarna och sedan vidarebefordra dem till familjebidragsnämnderna samt bistå med sådana uppgifter som rörde de värnpliktigas tjänstgöringsförhållanden. Familjebidragsnämndernas existens var en direkt följd av krigsfamiljebidragens tillkomst. Statens arbetsmarknadskommission tillkom under

samma tidsskede som 1940 års krigsfamiljebidrag och var ett helt oerfaret verk, då det till sina primära arbetsuppgifter även fick hand om högsta tillsynen av krigsfamiljebidragsverksamheten.[89] Den militära personalvården befanns vid försvarsberedskapens inträde vara otidsenlig och genomgick åren 1940–41 en genomgripande omorganisation.[90]

Den främsta orsaken till att lagstiftarna bestämde sig för att lägga beslutanderätten hos lokala organ var önskan att göra administreringen snabb och effektiv. De första verksamhetsmånaderna kom dock att närmast likna kaos. Ansökningar blev liggande ute på förbanden, kom bort någonstans på vägen eller bordlades i veckor av familjebidragsnämnderna. De värnpliktigas familjer kunde få vänta i månader på sina bidrag. Alla inblandade parter reagerade och snart nådde missljuden pressen.[91]

Sedan den omständliga administrationsapparaten börjat finna sin form och stabilisera sig blev förhållandena bättre, men fortfarande långt ifrån tillfredsställande. I april 1941 tillsatte regeringen särskilda sakkunniga, som skulle utreda om lämpliga åtgärder för att åstadkomma en snabbare handläggning.[92]

Gången vid familjebidragsansökan var onekligen lång och omständlig. Den värnpliktige gjorde som regel inga förberedelser före själva inryckningsdagen. Först på förläggningen fick han, ibland först efter flera dagars väntan, skriva sin ansökan. Ofta blev då denna mycket ofullständigt ifylld, därför att den värnpliktige inte hade tillräcklig kännedom om sina förhållanden. Enligt uppgift förekom det att värnpliktiga inte ens kände till sina barns ålder. På förbanden skulle särskild personal kontrollera de uppgifter som rörde militärtjänsten och sedan vidarebefordra ansökan till central militär myndighet. Under detta stadium kunde det uppstå veckolånga förseningar. Ansökan gick därpå till vederbörlig länsstyrelse, som i sin tur skickade den vidare till berörd familjebidragsnämnd. Ytterligare några dagar gick åt till postbefordran till och från länsstyrelsen. När familjebidragsnämnden skulle behandla ansökan, befanns den alltför ofta vara ofullständig, varför nämnden måste bordlägga den för närmare kontroll hos den sökandes familj. Ibland fattades också de militära kontrolluppgifterna.

Först sedan alla felande uppgifter insamlats kunde familjebidragsnämnden äntligen besluta och verkställa utbetalning.[93]

De sakkunniga, som skulle föreslå en snabbare handläggningsprocedur, menade att de värnpliktiga måste ta initiativet till ansökan redan före inryckningen. De kunde mycket väl författa sina ansökningar i hemmen och lämna in dem direkt till familjebidragsnämnderna, som sedan i väntan på kompletterande uppgifter från de militära myndigheterna kunde kontrollera och förarbeta ansökningarna. Detta skulle spara mycken tid. Vidare borde man utesluta länsstyrelserna från den kedja av myndigheter som ansökningarna skulle passera. Dessa kunde lika väl gå direkt från militär myndighet till familjebidragsnämnd.[94]

Det blev ingen omedelbar effekt av de föreslagna åtgärderna. Länsstyrelserna kopplades visserligen bort, till och med innan sakkunniga hunnit lämna in sin PM, men det tog tid innan de värnpliktiga lärt sig hur de bäst borde gå till väga vid ansökan.[95] De flesta värnpliktiga blev dock inkallade så många gånger att de till slut blev välbekanta för sina familjebidragsnämnder och själva ganska förfarna i konsten att skriva ansökningar.[96]

Också de inblandade myndigheterna fick med tiden ökad rutin och vann i effektivitet. Att de till en början hade svårt att bemästra situationen är egentligen föga underligt. Då de i april 1940 satte i gång med att omsätta en helt ny lagstiftning i praktisk verksamhet, låg landet i högsta larmberedskap efter invasionen av Danmark–Norge. Myndigheterna bokstavligen översvämmades av ansökningar vid en tidpunkt, då de skulle ha behövt lugn och ro för att bygga upp sina interna rutiner. Om Sverige hade dragits in i kriget våren 1940, skulle den vidlyftiga familjebidragsorganisationen sannolikt aldrig ha kunnat träda i verksamhet.

Att krigsfamiljebidragen mer var att betrakta som 'krisfamiljebidrag' gick inte samtiden förbi. I sitt remissutlåtande över krigsfamiljebidragskommitténs förslag till revision av författningen begärde försvarsväsendets lönenämnd att förordningen skulle utökas med en paragraf, som gav Kungl Maj:t möjlighet att i fall av krigstillstånd upphäva delar av förordningen. Så skedde också, men inte förrän 1944, då risken att Sverige skulle råka i krig var långt mindre än under beredskapens första år.[97]

"Torde det sålunda böra föreskrivas, att vederbörande kommun skall bestrida viss del av bidraget"

Redan 1917 års krigsberedskapskommission ansåg att, om kommunerna fick hand om prövningen av familjebidragsansökningarna, måste de också ta en del av det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Motivet härför lindade kommissionen in i förskönande omskrivningar, men sociala försvarsberedskapskommittén gav klara besked. "Ehuru bidragsskyldigheten fortfarande principiellt åvilar staten, torde det sålunda med hänsyn till betydelsen av att behovsprövningen skall ske med nödigt beaktande av ekonomiska synpunkter böra föreskrivas, att vederbörande kommun skall bestrida viss del av bidraget, i den mån detta utgår efter behovsprövning; däremot bör staten helt bekosta familjepenningens grundbelopp. Vid övervägande av kommundelens storlek har kommittén stannat för 1/5 såsom ett lämpligt normalbelopp. Då särskilda skäl därtill föranleda, t ex svår skattebörda eller ett för kommunen i fråga förhållandevis stort antal familjebidragsfall, bör Konungen kunna medgiva högre statsbidrag än 4/5."[98]

Kommittén framhöll att familjebidragen skulle befria kommunerna från ökade fattigvårdskostnader, medan bostadsbidragen skulle förebygga störningar på bostadsmarknaden och näringsbidragen upprätthålla en produktion som utgjorde en del av kommunernas skatteunderlag. Det var heller inte fråga om att pålägga kommunerna några kontinuerliga utgifter. Det gällde bara "en viss extraordinär medverkan" i tider som krävde utomordentliga åtgärder.[99]

Remissinstanserna framförde inga väsentliga argument mot att ge kommunerna del i det ekonomiska ansvaret, även om några var ängsliga för att det skulle kunna leda till interkommunala tvister om betalningsskyldigheten. Däremot lades flera bud om storleken av kommunernas andel. Några ville sänka den till en tiondel, andra höja den till en fjärdedel eller rentav en tredjedel. I propositionen höll dock regeringen fast vid femtedelen.[1]

Under riksdagsbehandlingen blev kommunandelen den stora stridsfrågan. Folkpartiet yrkade i två likalydande motioner att kommunerna helt skulle befrias från ekonomisk delaktighet. På grund av kristiden var kommunernas ekonomi hårt ansträngd och massinkallelserna från-

tog dem en del av deras skatteunderlag. Kommunandelen kunde också leda till att fattiga kommuner snålade med bidragen så att de inkallade blev lidande.[2] I en norrlandsbetonad motion med socialdemokraten Elof Lindberg som första namn och i övrigt undertecknad av 15 socialdemokrater, 4 högermän och 2 bondeförbundare påtalades den ojämna geografiska fördelningen av inkallelserna, vilket skulle få kommunandelen att drabba mycket orättvist. Staten måste ensam stå för kostnaderna men borde utse kronoombud som bevakade familjebidragsnämndernas arbete.[3] Ytterligare sju socialdemokrater yrkade i två mindre motioner en nedsättning av kommunandelen till en tiondel.[4] De kommunala intressena skar över partigränserna men blev i detta sammanhang främst företrädda av socialdemokrater och folkpartister.

I andra lagutskottet försökte norrbottningen Ernst Hage (s) vinna bifall för kravet på att fullständigt slopa kommunandelen och hade till en början framgång. I en preliminär omröstning på eftermiddagen den 9 april 1940 stödde åtta ledamöter Hage och sju hans motståndare, socialdemokraten Linder från Malmö, som yrkat bifall till propositionen. Senare på kvällen samma dag övergick man till att fatta definitiva beslut och därvid föreslog högerrepresentanten Sandström en kompromiss i enlighet med de två socialdemokratiska motionerna, dvs en halvering av den i propositionen föreslagna kommunandelen. Partikamraten Molander tyckte utskottet skulle hålla fast vid sitt preliminära beslut, men i omröstningen vann Sandströms kompromissförslag med röstfördelningen 7–5. Utskottet förordade sålunda i sitt utlåtande att kommunandelen skrevs ned till en tiondel.[5]

Då det i första kammaren kom till votering om kommunandelen, segrade utskottets jämkningsförslag med 84 röster mot 34 för propositionen (h 8–22, bf 17–2, fp 13–0 och s 46–10). Det i motionerna resta kravet att kommunandelen helt skulle tas bort blev aldrig ens föreslaget som kontraproposition. Andra kammaren följde utan votering medkammarens beslut och kommunandelen fastställdes till en tiondel. Familjepenningens grundbelopp skulle helt ersättas av staten, medan kommunerna ensamma fick stå för administrationskostnaderna.[6]

1942 föreslog krigsfamiljebidragskommittén att kommunernas andel av kostnaderna skulle differentieras efter bidragsform. Familjepen-

ning till samboende hustru och minderåriga barn, begravningsbidraget samt den av kommittén föreslagna hemortslönen skulle helt bekostas av staten. Av vanligt näringsbidrag borde statsbidraget utgöra 95 %, av bostadsbidraget 90 % och av övriga bidragsformer 80 %. Kommittén menade det vara rimligt att kostnadsdelaktigheten stod i proportion till kommunernas möjligheter att reglera bidragets storlek. Eftersom försvarsutgifter i princip skulle betalas av staten, hade kommunernas totala kostnadsandel minskats något.[7]

Kommitténs förslag rönte en hel del kritik. Remissinstanserna menade att differentieringen skulle medföra olika kostnadsutfall för olika typer av kommuner och därför knappast uppmuntra till jämnhet i bidragsutmätningen. Några familjebidragsnämnder ville att staten också skulle stå för administrationskostnaderna.[8] Riksdagen fann dock kommitténs förslag gott och godkände det.[9] 'Kommunalpartiet' bättrade därmed ytterligare på sin seger från 1940 års riksdag.

Striden om kommunandelen var en kamp om realiteter. Kommunerna stred med näbbar och klor för att hålla sina utgifter nere. Saken hade dock även en principiell sida. Kunde staten utan vidare få pålägga kommunerna ekonomiskt ansvar för statligt dirigerade socialpolitiska åtgärder, särskilt i ett fall som detta, där det formellt rörde sig om försvarsutgifter? För staten var det däremot inte i första hand en fråga om pengar. För att kommunerna skulle känna tillräckligt ansvar för sin uppgift och inte handskas lättvindigt med statliga medel, var det nödvändigt att staten hade någon sorts hållhake på kommunerna. Pengar var alltid bästa maktmedlet. Riksdagsmännen, med sin dubbla lojalitet, kunde väl förstå det statliga kravet på säkerhet gentemot missbruk. Lojaliteten mot de kommunala intressena var ändå den starkaste och genom att sluta sig samman över partigränserna lyckades man få ned den kommunala delen av familjebidragskostnaderna till ett minimum. "Den av kommunala intressen starkt behärskade riksdagen" hade segrat.[10]

Sammanfattning

Då andra världskriget bröt ut var Sveriges sociala försvarsberedskap dålig. Man hade inte ordnat för de inkallade soldaternas familjer. Visserligen fanns det s k mobiliseringsunderstöd men dessa hade tillkommit redan under första världskriget och sedan dess inte ändrats. Gällande fredsunderstöd var knappast mer tidsenliga trots att de reviderats 1931. I februari 1939 tillsattes sociala försvarsberedskapskommittén, som skulle utarbeta ett nytt och bättre genomtänkt system för underhåll av de värnpliktigas familjer, men regeringen visade sig vara för sent ute.

Vid krigsutbrottet förelåg ett förslag till krigsfamiljebidrag, men ännu återstod bearbetning och riksdagsbeslut. Trots det akuta krisläget beslöt regeringen att inte frångå den normala lagstiftningsproceduren. Medan utredningsförslaget gick sin långa väg förbi remissinstanser, departement och riksdagsutskott, ordnades försörjningen av de inkallades familjer enligt en provisorisk understödsförordning, baserad på 1931 års fredsunderstöd.

Den 17 april 1940 slutbehandlades krigsfamiljebidragsförordningen i riksdagens kamrar och dagen därpå började den tillämpas. Den 1 juli upphävdes provisorieförordningen från hösten 1939 och 1940 års krigsfamiljebidragslagstiftning tillämpades därefter i sin helhet på samtliga kategorier värnpliktiga, med undantag för dem som av samvetsskäl medgivits vapenfri tjänst.

På grund av de första krigsårens häftiga prisstegringar tvingades man redan våren 1941 att skriva upp maximibeloppen för den del av krigsfamiljebidraget som var avsedd för de dagliga behoven. Samtidigt gjordes en del tillägg till förordningen. Då bidragssystemet mycket snart visade sig ha betydande brister, tillsattes i juli 1941 en ny utredning, krigsfamiljebidragskommittén, med uppgift att göra en grundlig revision av 1940 års förordning. Ett år senare antogs den nya förordningen av riksdagen och den 1 juli samma år trädde den i kraft.[11] Under de följande åren vidtogs smärre jämkningar, men i sina viktiga delar förblev 1942 års förordning oförändrad fram till 1945 då beredskapen äntligen kunde avvecklas.

En följd av att arbetet med krigsfamiljebidragen kom alltför sent

i gång blev att riksdagsbehandlingen inföll under det synnerligen kritiska skedet mars–april 1940. Det redan bistra ekonomiska klimatet försämrades drastiskt efter det tyska anfallet på Danmark och Norge. Alla resurser måste reserveras för krigsmaktens materielbehov. Samtidigt ökade inkallelserna i omfattning och därmed underhållskostnaderna för soldaternas familjer. Sällan har en stor social reform tillkommit i ett mer ogynnsamt ekonomiskt läge.

Krigsfamiljebidragslagstiftningen inrymde många, och delvis svårförenliga, mål. Det primära var naturligtvis att tillfredsställa beredskapsfamiljernas behov av existensmedel. De sekundära var för samhället nästan lika viktiga. Främst gällde det att upprätthålla en god försvarsmoral, såväl bland soldaterna som bland deras hemmavarande anförvanter, och att mobilisera alla arbetskraftsreserver, framför allt bland kvinnorna. Vidare måste man, så långt det var möjligt, förebygga störningar av kapitalmarknaden och se till att produktionsmaskineriet hölls i gång och helst ökade sin kapacitet. Krigsfamiljebidragen var inte enda medlet varmed man sökte nå dessa mål, men det var avgjort ett av de viktiga.

Att tillförsäkra näringslivet behövlig arbetskraft var utan tvekan den sekundära målsättning som kom att betyda mest för krigsfamiljebidragens utformning – samtidigt den under diskussionerna mest förbigångna. Utredningskommittéerna, remissinstanserna och de politiska partiernas riksdagsrepresentanter uppehöll sig länge vid frågan om bidragen skulle grundas på behovs- eller löneprincipen, dvs om de skulle vara behovsprövade eller inte. Striden stod här mellan de grupper som lade största vikten vid den psykologiska försvarsberedskapen och dem som framför allt oroade sig över statsfinanserna. Däremot diskuterades inte öppet frågan om lämpliga medel för att öka utbudet av arbetskraft, trots att denna var intimt förknippad med valet av grundläggande princip.

I riksdagen stred folkpartiet för att löneprincipen skulle ges mesta möjliga utrymme och fick med sig bondeförbundet. Högern höll på behovsprincipen som det statsfinansiellt enda tänkbara. Bland socialdemokraterna tycks många ha varit för ett lönesystem, men då samlingsregeringen i sin proposition förordat behovsprövade bidrag, för-

enade sig majoriteten av socialdemokraterna med högern och röstade för propositionen – troligen i första hand för att inte spräcka samlingspolitiken men kanske också för att den delade högerns statsfinansiella betänkligheter. Antagligen var det flera socialdemokrater som avvisade löneprincipen, därför att de ansåg att den kunde leda till en förstärkning av rådande skillnader i inkomstnivå.

Striden om behovsprövningen blev het, men var på sätt och vis en skenfäktning. Dels därför att man i det kärva ekonomiska läge som rådde veckorna efter invasionen av Danmark och Norge inte ansåg sig kunna ta itu med den för bidragstagarna viktigare frågan om familjepenningen var rimligt avvägd. Dels därför att man, i sin strävan att trygga utbudet av arbetskraft, vid den praktiska tillämpningen gjorde så många och stora avsteg från behovsprincipen, att prövningssystemet inte längre förtjänade beteckningen behovsprövning. Man gjorde heller inga verkliga försök att definiera bidragens sociala mål.

Andra lagutskottet avvisade 1940 de motioner från folkpartister och socialdemokrater i vilka högre bidragsbelopp yrkades, och i kamrarna följde man utskottets linje. De riksdagsmän som önskade förbättra bidragstagarnas förmåner inriktade sig i första hand på att mjuka upp behovsprincipen. Ett försök som helt misslyckades, emedan varje avsteg från behovsprincipen innebar höjda kostnader. Om man lyckats få bort behovsprövningen hade dock detta betytt litet eller intet för de verkligt behövande beredskapsfamiljerna, vilka hur som helst fick maximibelopp.

Lagstiftarna gjorde 1940 inga försök att reglera behovsprövningen utan överlät denna helt åt de lokala organ, familjebidragsnämnder, vilka skulle sköta prövning, beslut och distribution av bidragen. I syfte att få ut arbetsföra personer på arbetsmarknaden uppmanades familjebidragsnämnderna att visa 'stränghet mot de arbetsovilliga' och ge 'uppmuntran till de strävsamma', vilket skulle ske genom att man undantog en viss del av de sökandes civila inkomster från behovsprövningen. Utan några centrala normer att följa måste familjebidragsnämnderna utarbeta egna regler och praxis kom därför att variera från en kommun till en annan.

1942 infördes den 'normerade behovsprövningen', som i detalj fixe-

rade inkomstavdragen. Normeringsskalan premierade de familjer som hade flera inkomsttagare och innebar att behovsprincipen definitivt sköts åt sidan för ett premiesystem, som indelade bidragstagarna i två grupper, med respektive utan civila inkomster. Det främsta syftet med detta system var att 'uppmuntra' till förvärvsarbete.

I riksdagen restes inga invändningar mot premiesystemet, trots att det var klart dyrare än en strikt tillämpad behovsprövning. 1942 gjordes också en kraftig uppskrivning av maximibeloppen, men inte heller denna mötte något allvarligt motstånd från de grupper som två år tidigare envist motsatt sig alla kostnader utöver de ofrånkomliga.

Den normerade behovsprövningen var bara formellt något nytt, eftersom dess grundprinciper tillämpats redan under de två första verksamhetsåren. I 1942 års författningar blev dessa principer sanktionerade och reglerade. Detta bör ha haft betydelse för familjebidragsnämndernas arbetsrutiner, men det ändrade inte grunden för deras prövning.

Familjebidragen var alltså formellt behovsprövade och förblev så även efter 1942, men vid prövningens utformning tog man så stor hänsyn till näringslivets intressen, att de motiv för behovsprövning man uppgett 1940 i betydande grad försattes ur spel. Såväl sparsamhetskravet som rättvisesynpunkterna hade i praktiken fått ge vika för krav som ytterst måste betecknas som försvarspolitiska. Trots att riksdagens beslut sålunda kringgåtts, framfördes 1942 ingen kritik av principerna för den normerade behovsprövningen, vare sig från remissinstanserna eller riksdagsledamöterna.

År 1940 tycks lagstiftarna inte ha vågat syfta högre än till att bidragen skulle täcka existensminimum, uttryckt som de 'nödvändigaste' eller 'oundgängliga' behoven. Trots denna låga ambitionsnivå visade sig 1940 års bidragsbelopp vara otillräckliga. Till stor del berodde detta på inflationen, men 1942 gjorde man en så radikal uppskrivning av beloppen att dessa kom att ligga omkring 50 % över 1940 års nivå. Därmed hade man gjort mer än enbart kompenserat prisstegringarna. Tydligen hade det omedelbara krigshotet våren 1940 framtvingat en njugghet, som man 1942 inte längre ansåg nödvändig eller försvarlig. Huruvida uppskrivningen innebar en justering av målet eller enbart

en anpassning till detta är omöjligt att säga, eftersom lagstiftarna aldrig klart angav hur stor ersättning de syftade till. Ambitionsgraden låg någonstans mellan 'de nödvändigaste behoven' och en inte 'påtaglig' standardsänkning. I riksdagen var det främst socialdemokrater som drev på för att åstadkomma högre bidragsbelopp, medan högern höll sig till sin kompromisslösa sparsamhetslinje.

Sociala försvarsberedskapskommittén beslöt efter viss tvekan att dyrortsgradera familjepenningen, den bidragsform som var avsedd för de dagliga behoven av föda, kläder m m. Flera remissinstanser kritiserade graderingen såsom orättvis mot landsbygdsbefolkningen, men regeringen hade ändå i sin proposition behållit indelningen i dyrortsgrupper. Bondeförbundet yrkade i motioner och reservationer på en enhetlig familjepenningstariff, men stod i denna fråga så gott som ensamt.

Dyrortsgrupperingens motståndare argumenterade dock inte alldeles ohörda. De höjningar av familjepenningen som gjordes 1941 och 1942 skedde med lika belopp för alla tre ortsgrupperna och de relativa skillnaderna dem emellan var därför mindre 1942 än två år tidigare. Trots detta försökte bondeförbundet också 1942 att få bort dyrortsgrupperingen helt, men möttes av kompakt motstånd från de övriga partierna.

Bostadssektorns roll i samhällets ekonomiska liv ansågs så betydelsefull att den förtjänade särskild omsorg. Till och med sparsamheten fick ge vika för det på längre sikt viktigare kravet på en stabil kapitalmarknad. I krigsfamiljebidraget ingick ett särskilt bostadsbidrag, som i princip skulle vara lika med de faktiska boendekostnaderna. Om denna bidragsform blev det aldrig någon debatt. Lösningen tillfredsställde tydligen alla berörda parter.

Småföretagarnas behov sökte man tillgodose med en särskild bidragsform, kallad näringsbidrag. Framför allt ville man skydda jordbrukarna och deras produktion, som i rådande läge var av vital betydelse för landets försörjning. Denna bidragsform var emellertid alltför lågt maximerad och så kringgärdad av restriktioner att den kom till ganska liten användning. De för löntagare avsedda bidragsformerna

visade sig i många fall både lämpligare och fördelaktigare också för småföretagarna. Någon politisk eller teknisk diskussion utöver rena detaljfrågor blev det inte om näringsbidraget, trots dess uppenbart halvfärdiga utformning, troligen emedan behovet av en särskild bidragsform för företagare i praktiken var ganska litet.

I och för handläggningen av familjebidragsverksamheten skapades en stor och nästan helt oprövad administrationsapparat. Prövningen av ansökningarna lades i händerna på kommunala organ, familjebidragsnämnder, under överinseende av länsstyrelserna och statens arbetsmarknadskommission. Den svagaste länken i kedjan visade sig dock vara de militära myndigheter som skulle bidra med uppgifter om de värnpliktigas tjänstgöringsförhållanden.

Trots att handläggningen av familjebidragen till en början fungerade ganska dåligt och framför allt långsamt, gjordes inga större ändringar av den 1940 fastställda organisationen. Sedan alla inblandade parter skaffat sig erfarenhet och rutin fungerade det hela bättre och ansökningstiden avkortades betydligt. Det närmast kaotiska tillstånd som rådde under de första verksamhetsmånaderna ger dock en antydan om hur föga lämpad den omständliga administrationsapparaten var för ett akut krisläge som krig.

Många sidor av krigsfamiljebidragslagstiftningen förbigicks med tystnad. När det kom till frågan om hur kostnaderna skulle fördelas mellan staten och kommunerna blev emellertid debatten både livlig och engagerad. De kommunala intressena skar över partigränserna och vägde för de flesta riksdagsmän uppenbarligen tyngre än omtanken om statsfinanserna. Sociala försvarsberedskapskommittén menade, att kommunerna måste ha viss del i det ekonomiska ansvaret för familjebidragsverksamheten, annars kunde de bli otillbörligt generösa med statens medel. Riksdagen accepterade denna synpunkt men genomdrev att andelen skrevs ned från en femtedel till en tiondel. Det var bara högerpartiet som tyckte att kommunerna gott kunde betala den av försvarsberedskapskommittén föreslagna femtedelen. 1942 sänktes kommunandelen, på förslag av krigsfamiljebidragskommittén, med ytterligare några procent.

3. Författningarna[1]

Förordningarnas tillämplighet

Berättigad att söka krigsfamiljebidrag var enligt 1940 års förordning varje menig värnpliktig och värnpliktigt underbefäl, som uppbar ersättning enligt krigsavlöningsreglementet. Under försvarsberedskapen kom man att tillämpa krigsavlöningsreglementet även på de värnpliktiga som fullgjorde rekryttjänstgöring. De fredsfamiljebidrag som tillkom samtidigt med krigsfamiljebidragen utgick därför under krigsåren bara till s k samvetsömma, som inte fullgjorde vapentjänst.[2]

Från och med 1942 och framåt utvidgades rätten till vissa familjebidragsformer, främst hemortslön och bostadsbidrag, successivt till att omfatta även andra grupper inkallade, såsom underbefäl i reserven m fl.[3]

Bidragsberättigade familjemedlemmar

I familjebidragsförordningarnas 3 § indelades den värnpliktiges bidragsberättigade anhöriga i tre kategorier:

"a) den värnpliktiges hustru, med vilken han sammanlever, samt hans barn och adoptivbarn under sexton år, som äro under hans vårdnad;

b) den värnpliktiges hustru, barn och adoptivbarn i annat fall än under a) sägs, hans föräldrar och adoptant, hans hustrus barn och adoptivbarn samt hans frånskilda hustru, en var under förutsättning, att den värnpliktige är underhållsskyldig gentemot vederbörande och vid tiden för inkallelsen i väsentlig mån bidrog till dennes underhåll; samt

c) den värnpliktiges husföreståndarinna under förutsättning, att den värnpliktige sammanbor med egna eller hustrus barn eller adoptivbarn under sexton år samt, därest han sammanbor jämväl med hustru, att hustrun är oförmögen till arbete."

1941 infördes en tilläggsbestämmelse, enligt vilken varje anhörig, som vanligen mottog medel för sitt uppehälle av inkallad värnpliktig, av arbetsmarknadskommissionen kunde likställas med bidragsberättigad familjemedlem enligt 3 § moment b. Därmed hade man suddat ut den 1940 dragna gränsen mellan i civillagen påbjudet respektive frivilligt försörjningsåtagande.[4]

Indelningen av familjemedlemmarna i tre kategorier sammanhängde med att lagstiftningen graderade rätten till bidrag. Grupp § 3 a, hustru och minderåriga barn, var i princip berättigade till bidrag, för såvitt de inte redan hade fullt tillräckliga, civila inkomster. Grupp § 3 b, alla övriga anförvanter, var däremot i princip inte berättigade, såvida de inte kunde bevisa att de var ekonomiskt beroende av den inkallade. Med andra ord: man utgick i det första fallet från att ett beroendeförhållande var regel, i det andra från att sådant utgjorde undantag. För den tredje kategorin, husföreståndarinna, gällde alldeles speciella förutsättningar, vilka mer hade att göra med vårdnadsmöjligheter än försörjningsansvar.

Bidragsformer

Krigsfamiljebidragen bestod av flera olika bidragsformer, av vilka de viktigaste var familjepenning och bostadsbidrag. Dessutom fanns ett särskilt näringsbidrag för egna företagare samt extraordinära bidrag vid bostadsbyte, sjukdom och dödsfall.

Familjepenningen, som skulle täcka det dagliga behovet av föda, kläder, hygienartiklar m m, bestämdes särskilt för varje enskild familjemedlem. Penningen var maximerad till ett visst belopp per dag enligt en i förordningen intagen tariff. Denna delade in bidragstagarna i tre grupper: hustru, annan familjemedlem som fyllt sexton år samt minderårigt barn. Tariffbeloppen höjdes i två omgångar, juni 1941 och juli 1942, enligt nedanstående sammanställning.[5]

Familjepenningen var behovsprövad, men hustru och minderårigt barn (§ 3 a) hade fram till juli 1942 rätt att få s k *grundbelopp* utan hänsyn till behovet. Grundbeloppet var inte ortsgraderat och utgjorde ursprungligen för hustru en krona och för barn 40 öre per dag. 1941 höj-

Familjepenning i kronor

1	2			3			4		
Ortsgrupp	Hustru			Annan familjemedlem över 16 år			Familjemedlem under 16 år		
	1940	1941	1942	1940	1941	1942	1940	1941	1942
I	1:75	2:00	2:75	1:00	1:25	1:40	0:70	0:85	1:10
II	2:00	2:25	3:00	1:25	1:50	1:65	0:80	0:95	1:20
III	2:25	2:50	3:25	1:50	1:75	1:90	0:90	1:05	1:30

des beloppen till 1:25 respektive 55 öre per dag. I och med 1942 års förordning försvann grundbeloppet.[6]

1941 borttogs en tidigare bestämmelse, att familjemedlem tillhörig kategori § 3 b, t ex värnpliktigs förälder, bara kunde få familjepenning om han eller hon uppburit underhållsbidrag av den värnpliktige redan före inryckningstillfället.[7]

Den värnpliktige kunde vidare få *bostadsbidrag* för den bostad han själv bebodde. Maximibidrag var lika med de faktiska bostadskostnaderna. Om den värnpliktige hade bostad i egen eller hustrun tillhörig fastighet, kunde bostadsbidraget täcka räntor och amorteringar med högst så stort belopp som motsvarade bostadens hyresvärde. Till bostadsbidraget fick vid behov läggas ett *bränslebidrag*, som utgick efter en lokalt eller regionalt utarbetad tariff. Även ensamstående värnpliktig hade rätt till bostadsbidrag, om det kunde anses innebära "synnerlig olägenhet" för honom att förlora sin bostad. Efter 1942 mildrades tillämpningen av det svårtolkade begreppet 'synnerlig olägenhet' betydligt.[8]

Om den värnpliktige först efter inryckningen flyttade samman med någon familjemedlem, hade han enligt 1940 års bestämmelser ingen möjlighet att få bostadsbidrag. 1941 modifierades denna inskränkning så att bidrag alltid kunde beviljas för bostad som inhyste den värnpliktiges hustru eller minderårigt barn, oavsett om samboendet inletts före eller efter inryckningen.[9]

Värnpliktig som bytte bostad under tjänstgöring kunde under vissa

förutsättningar medges *flyttningsbidrag* för transportkostnader i samband med bostadsbytet.[10]

Blev någon av den värnpliktiges familjemedlemmar sjuk och behövde läkarbehandling eller medicin, hade familjebidragsnämnden möjlighet att bevilja *sjukbidrag*. Maximibelopp utgjordes av faktiska kostnader enligt räkning.[11] Från och med juni 1941 infördes *begravningsbidrag*. Detta bidrag var inte behovsprövat, utgick med ett schablonbelopp och beviljades för jordfästning av hustru eller minderårigt barn.[12]

Värnpliktig som drev egen rörelse kunde i stället för familjepenning och bostadsbidrag få *näringsbidrag* för extra löneutgifter till följd av militärtjänstgöringen. Bidraget var från början maximerat till 200 kronor i månaden, från och med juli 1942 till 300 kronor, och fick aldrig överstiga den extra arbetskraftens avlöning. Ett absolut villkor för näringsbidrag var att företaget i fråga gav så pass god avkastning, att den värnpliktiges familj kunde få sitt underhåll därav. Ensamstående värnpliktig hade rätt till näringsbidrag, om hans rörelse var av särskild betydelse för det allmänna eller dess nedläggelse måste anses medföra "synnerlig olägenhet" för honom själv. 1942 jämställdes ensamstående värnpliktig, vad det gällde rätten till näringsbidrag, med familjeförsörjare.

Ursprungligen kunde näringsbidrag inte avse avlönande av i förordningen omnämnd familjemedlem, men 1942 inskränktes bestämmelsen till att gälla hustru och minderårigt barn. Fram till juli 1942 uteslöt näringsbidrag alla andra former av bidrag, från och med nämnda tid kunde vid sidan av näringsbidrag även sjuk- och begravningsbidrag utgå.[13]

1942 tillkom ännu en bidragsform, kallad *hemortslön*. Denna var inte behovsprövad och inte heller beroende av den värnpliktiges försörjningsåtagande. Varje värnpliktig som fullgjort 90 dagars beredskapstjänstgöring fick en krona om dagen i hemortslön. Efter ytterligare viss tjänstgöringstid ökade hemortslönen och kunde som mest uppgå till två kronor per dag. Rätt till hemortslön gavs med tiden även till sådana kategorier inom krigsmakten vilka i övrigt inte var berättigade till familjebidrag.[14]

Prövningen

Det fanns inget generellt tak för högsta möjliga sammanlagda bidrag till en och samma familj. Totalbeloppet berodde på individuella omständigheter, främst antalet familjemedlemmar, bostadskostnaderna och storleken av eventuella civila inkomster. I princip fick det totala bidraget inte överstiga vederbörande familjs normala, civila inkomster. Familjer med utpräglat låg normal inkomstnivå eller ovanligt många barn kunde dock tillåtas viss standardhöjning, likaså familjer som före inkallelsen haft för dem onormalt låga inkomster på grund av arbetslöshet, sjukdom eller liknande omständigheter.[15]

Till en början fick varje enskild familjebidragsnämnd själv avgöra efter vilka normer den skulle göra avdrag för civila inkomster. Någon del av de civila inkomsterna borde dock alltid lämnas utan beaktande. Enligt den 1943 införda 'normerade behovsprövningen' måste avdragen göras efter den i tillämpningskungörelsen intagna skalan. I mars 1943 distribuerades till familjebidragsnämnderna en tabell, med vars hjälp nämnderna kunde räkna ut på öret hur stort belopp en viss familj skulle ha.[16]

Vid behovsprövningen tog man aldrig hänsyn till förmögenhet, däremot till eventuell avkastning därav. Inkomster av uthyrning inverkade alltid reducerande på bostadsbidraget.[17]

Övrigt

Från och med december 1940 hade den värnpliktige möjlighet att söka förlängt familjebidrag efter tjänstgöringens slut. Familjepenning kunde beviljas för högst tjugo dagar extra, bostads- och näringsbidrag för trettio dagar. Om den värnpliktige uppburit familjebidrag under tid då han haft hempermission utan krigslön, skulle denna tid avräknas från maximal förlängning. Familjepenningen utbetalades vanligen per vecka, bostads- och näringsbidrag per månad.[18]

Samtliga former av familjebidrag, utom begravningsbidrag, räknades som beskattningsbar inkomst och familjebidragsnämnderna skulle varje kalenderår lämna uppgifter om utbetalade familjebidrag till vederbörlig taxeringsmyndighet.[19]

Normalt gjordes ansökan om familjebidrag av den värnpliktige själv och inlämnades till vederbörandes militära befäl, som intygade de uppgifter vilka rörde tjänstgöringsförhållandena. Därefter gick ansökan till länsstyrelse, som vidarebefordrade den till familjebidragsnämnden i den sökandes hemkommun. I juni 1941 kopplades länsstyrelserna bort och ansökningarna gick direkt från de militära myndigheterna till familjebidragsnämnderna.[20]

Vid återinträde i militärtjänst var det inte nödvändigt med ny ansökan. Den värnpliktige kunde redan före inryckningen förvarna om sitt återinträde och upplysa familjebidragsnämnden om eventuella förändringar sedan föregående tjänstgöring. Så fort den värnpliktiges befäl intygat att inställelse ägt rum, kunde familjebidragsnämnden verkställa utbetalning. Också den värnpliktiges anhöriga kunde göra ansökan, men denna måste då kompletteras med en ansökan från den värnpliktige själv.

Övriga hjälpåtgärder för de inkallade

På förslag av sociala försvarsberedskapskommittén beslöt riksdagen i augusti 1940 att anslå medel till s k *värnpliktslån*. Berättigad att söka sådant lån var den värnpliktige som under närmast föregående år fullgjort minst 60 dagars militärtjänstgöring och som på grund av denna tjänstgöring hamnat i ekonomiska svårigheter, som han inte utan bistånd kunde övervinna. Lägsta lånebelopp var 200 och högsta 4 000 kronor. Lånen var räntefria och skulle amorteras med 1/5 per år. Beslut om lån fattades av s k värnpliktslånenämnd, en i varje län.[21]

Från juli 1941 och ett år framåt fick värnpliktiga, som fullgjort beredskapstjänstgöring under minst 360 dagar, ett *långtidstillägg* om en krona per dag. Vid samma tid fick de värnpliktiga i en särskild lag rätt att få ut *semesterersättning* för beredskapstjänstgöring med 10 kronor per tjänstgöringsmånad. Lagen upphävdes i juli 1942. Vid 1941 års taxering hade vidare värnpliktiga, som tjänstgjort under 1940, rätt till ett *skatteavdrag* med 5 kronor för varje tjänstgöringsvecka över sex.[22]

Redan hösten 1939 tillkom på förslag av sociala försvarsberedskapskommittén en särskild *skyddslagstiftning* för värnpliktiga och deras fa-

miljer, innehållande förbud för arbetsgivare att avskeda anställd på grund av värnpliktstjänstgöring, särskilda bestämmelser för utmätning, anstånd med skatteindrivning och betalning av hyra m m.[23]

Slutligen övertog staten sommaren 1941 det finansiella ansvaret för de s k *landshövdingemedlen*, från början baserade på de fonder som förvaltades av rikskommittén för Nationalinsamlingen. Rikskommittén hade i april 1940 utvidgat sin hjälpverksamhet till de värnpliktigas familjer och överlåtit på landshövdingarna att ensamma pröva ansökningar om bidrag från fonden. Oftast gällde det handräckning med små summor, 10–75 kronor, för att täcka någon speciell utgift. I maj 1941 var de avsatta medlen slut, men riksdagen godkände regeringens förslag, att man skulle bevilja statliga anslag om tre miljoner kronor per budgetår för att upprätthålla verksamheten.[24]

II. Verksamheten

4. Uppläggning och metodik

Frågor

I föregående avdelning redogjordes för krigsfamiljebidragslagstiftningens bakgrund och tillkomsthistoria, dess viktigaste mål och tekniska utformning. I denna andra avdelning är avsikten att undersöka den praktiska familjebidragsverksamheten, sådan den tedde sig i två kommuner av olika storlek och karaktär. Större delen av denna undersökning består av statistisk systematisering. Syftet är att rekonstruera de ekonomiska verkningarna av beredskapsinkallelserna för berörda värnpliktiga och deras familjer. Frågorna är många och anknyter dels till lagstiftningens tekniska utformning, dels till av lagstiftarna uttalade mål.

Statistiken är uppbyggd kring tre grundläggande frågor. 1. Hur stor andel av sina normala inkomster (inkomsterna före inkallelse) uppnådde den värnpliktige och hans familj under militärtjänstgöringen? 2. Hur tillämpades lagstiftningen i den praktiska verksamheten? 3. Hur såg familjebidragstagarnas sociala verklighet ut och hur påverkades den av inkallelserna? Dessa tre huvudfrågor, för enkelhetens skull rubricerade *vederlag*, *tillämpning* och *social verklighet*, rymmer sedan en rad delfrågor, anpassade efter källmaterialet.

1. Vederlaget

a) Hur förhöll sig beredskapsfamiljernas inkomster under tjänstgöring till vad de normalt uppbar?

Denna fråga har varit vägledande för undersökningens metodiska uppläggning. Det relativa förhållandet mellan de båda inkomstsitua-

tionerna kallas framöver *vederlag*. I undersökningen används två olika metoder att mäta detta förhållande (*totalvederlag* och *försörjningsvederlag*). För dessa två tillvägagångssätt redogörs ingående längre fram under rubriken Metodiska problem.[1]

b) Vilka grupper familjebidragstagare gynnades respektive missgynnades? Vilka faktorer hade störst betydelse för vederlagets storlek?

De faktorer som undersöks är normal inkomstnivå, familjestorlek och förekomst av civila inkomster under tjänstgöring. Syftet är här att klarlägga verksamhetens socialpolitiska och fördelningsmässiga effekter.

2. Tillämpningen

a) Hur avspeglas behovsprövningen, och förändringarna av de normer (författningen m m) som låg till grund för den, i utmätningen av familjepenning respektive bostadsbidrag? Hur många fick maximala bidrag, hur många fick avslag och hur stora blev avkortningarna?

b) Hur klarade familjebidragsnämnderna de rent tekniska momenten i handläggningen, t ex beräkningen av de belopp som enligt besluten skulle utbetalas till bidragstagarna?

c) Går det att belägga den samtida uppfattningen att det till en början förekom stora lokala variationer i tillämpningen? Fick den normerade behovsprövningen önskad effekt?

3. Den sociala verkligheten

a) Beredskapen varade i över sex år. Hur stor del av denna tid levde familjerna på familjebidrag? Hur långa och hur många var tjänstgöringsperioderna?

b) Hur betydelsefullt var bostadsbidraget för beredskapsfamiljernas ekonomi? Hur stora bostäder hade familjerna och hur mycket fick de betala för dem? Hur många hyrde respektive ägde sina bostäder? Förändrades familjernas bostadsvillkor under krigsåren på ett sådant sätt att det kan ha något samband med familjebidragen?

c) Av särskilt stor betydelse för bidragssystemets utformning var att bidragen skulle stimulera utbudet av arbetskraft. Blev det så att hust-

rur och vuxna barn i ökad omfattning sökte sig ut i arbetslivet? Blev det i stället så som arbetsgivarna fruktade, att de föredrog att stanna hemma och leva på bidrag?

d) Lagstiftarna utgick av allt att döma från att de flesta familjebidragssökande värnpliktiga skulle vara industriarbetare. Vid sidan av denna och andra kategorier med liknande förvärvsvillkor bör det dock ha funnits grupper med helt andra förutsättningar som familjebidragstagare. Vilka var dessa grupper och i vilka avseenden skilde sig deras villkor på sådant sätt att det hade betydelse för deras ställning som familjebidragstagare?

De svar, som i det följande ges på ovan ställda frågor, gäller bara förhållandena i två av Sveriges många kommuner. Av flera skäl har det varit nödvändigt med en inskränkning till två punktundersökningar. Med ledning av dessa undersökningar görs vissa antaganden beträffande familjebidragsverksamheten i landet som helhet. Undersökningskommunernas familjebidragsnämnder kan naturligtvis ha haft från landets övriga nämnder något avvikande prövningsnormer. Att anta att två familjebidragsnämnder hade så annorlunda normer, att resultatet blivit ett helt annat utfall än i majoriteten av landets kommuner, vore emellertid detsamma som att anta att antingen de två undersökta nämnderna, eller flertalet av de övriga, fullständigt negligerat författningarnas bestämmelser och gjort sina egna familjebidrag. Ett dylikt antagande synes fordra långt starkare bevisföring än det motsatta, att landets samtliga familjebidragsnämnder, inklusive de undersökta, efter bästa förmåga sökt följa lagstiftningens anvisningar.

De allmänna slutsatser som dras av utfallet i de granskade kommunerna vilar följaktligen på grundpremissen att familjebidragsverksamheten var så hårt styrd av författningen och tillsynsmyndigheterna, att redan ett par punktundersökningar ger tillräckligt underlag för en utvärdering av dess generella effekter. Dessutom företogs under krigsåren två officiella utredningar rörande de inkallades ekonomiska villkor.

Den första utfördes på uppdrag av 1941 års krigsfamiljebidragskommitté. Utredningen är tekniskt bristfällig och föga uttömmande men ger vissa möjligheter att pröva den här föreliggande undersök-

ningens allmängiltighet. Gynnsamt är därvidlag att de två undersökningarna vilar på samma primära frågor. Eftersom kommittén bör ha grundat vissa delar av sitt förslag till ny förordning och höjd familjepenningstariff på resultaten av sin utredning, blir en jämförelse med de här framkomna resultaten dessutom mycket viktig då det gäller att bedöma, hur pass realistisk lagstiftarnas verklighetsuppfattning var.

Den andra samtida undersökningen av beredskapsfamiljernas villkor ingick i en av socialstyrelsens budgetundersökningar och utfördes vid samma tidpunkt som kommittéutredningen. Socialstyrelsens undersökning sysslar dock huvudsakligen med familjernas utgifter och konsumtionsvanor och berör endast i förbigående deras inkomstförhållanden. Undersökningen ger emellertid flera kompletterande upplysningar och innebär, åtminstone på vissa punkter, ännu en möjlighet att göra jämförelser.

Valet av undersökningskommuner

De två kommuner som blivit föremål för undersökning är den lilla, under krigsåren ännu delvis agrara, kommunen Järfälla strax nordväst om Stockholm och den medelstora industristaden Västerås. Att valet fallit på just dessa kommuner har flera orsaker.

De utvalda kommunerna borde vara av olika storlek i avseende på befolkningsunderlag och tillsammans inrymma såväl agrart som industriellt näringsliv. De fick å andra sidan inte vara alltför olika. Någon del av deras respektive näringsliv borde vara likartat och innebära ungefär samma ekonomiska villkor för arbetstagarna. För att de två undersökningarna skulle bli direkt jämförbara måste kommunerna tillhöra samma dyrortsgrupp. Slutligen det allra väsentligaste. Båda kommunerna måste ha intakta familjebidragsarkiv. Detta sista kriterium visade sig beskära valmöjligheterna avsevärt, då de ofta skrymmande lämningarna av familjebidragsnämndernas verksamhet blivit flitigt gallrade. Sedan Svenska Kommunförbundet vänligen bidragit med en inventering av bevarade familjebidragsarkiv, föll alltså valet på Järfälla och Västerås.

I Järfälla, när detta skrivs en snabbt expanderande förstadskommun

med över 50 000 invånare, bodde vid krigsutbrottet 1939 något över 3 600 personer och vid utgången av år 1945 drygt 4 350. Näringslivet i Järfälla var med hänsyn till invånarantalet tämligen differentierat. Jordbruket var vid den aktuella tiden på stark tillbakagång. Den åkerareal som fortfarande odlades tillhörde huvudsakligen stora bruksenheter, vilka nyttjade anställd arbetskraft, till en del statare. Gruppen hemmansägare var obetydlig. I stället förekom en annan grupp småföretagare med jordbrukarna närliggande sysselsättning, nämligen trädgårdsidkare. Trädgårdsnäringen i Järfälla var expansiv och inrymde även några större företag. Totalt arbetade under krigsåren något över hundra personer inom jordbruket och dubbelt så många inom trädgårdsskötseln.[2]

Om man ser till antalet sysselsatta var emellertid industri och hantverk den klart största näringsgrenen i Järfälla. Att så var fallet måste främst gottskrivas Bolinders Fabriks AB som kommit till Järfälla redan 1909. Vid sidan av Bolinders fanns tre mindre verkstäder inom trävarubranschen med vardera femton till tjugo anställda, i denna småkommun betydande arbetsgivare. Någon arbetsmarknadsstatistik över Järfälla för just krigsåren har inte återfunnits, men antalet sysselsatta inom industri och hantverk bör ha legat kring 800 personer. Alla dessa var inte Järfällabor. Kommunen drog också till sig arbetskraft från närliggande landsbygd. Samtidigt kunde Järfällaborna utnyttja Stockholms och andra grannkommuners arbetsmarknader. En arbetsgivare av för Järfälla mycket stora mått var Stockholms stads sopbränningsstation vid Lövsta, som sysselsatte omkring hundra arbetare, dock endast en del av dem hemmahörande i Järfälla. Handel och samfärdsel samt offentlig förvaltning var outvecklade delar av Järfällas näringsliv, kanske gav de utkomst åt ett hundratal familjer.[3]

Sådant var i stora drag utbudet av arbetstillfällen i Järfälla under åren 1939–1945. Kommunens näringsliv var till största delen industrialiserat men innehöll fortfarande betydande rester av sitt agrara förflutna. Inom dyrortsgrupperingen räknades kommunen till ortsgrupp II.[4]

Västerås, med knappt 38 000 invånare år 1939 och över 48 000 år 1945, ägde trots sin renodlade stadskaraktär och sitt avsevärt större

befolkningsunderlag vissa slående likheter med Järfälla. Båda kommunerna dominerades av ett enda storföretag, till yttermera visso inom samma bransch, tung verkstadsindustri. Vad Bolinders var för Järfälla var ASEA för Västerås. Den ojämförligt största delen av industriarbetarna i de två kommunerna hade således likartade arbetsuppgifter och bör även ha haft mycket lika ekonomiska villkor. Också Västerås hörde till ortsgrupp II.

Det totala utbudet av arbetstillfällen var naturligtvis mycket mer mångskiftat i Västerås än i Järfälla. Framför allt var handel och samfärdsel samt offentlig förvaltning av helt annan storleksordning relativt sett. Däremot saknade Västerås de agrara näringar, som ännu försörjde ganska många Järfällabor. Västerås var en ren stadskommun. Inkorporeringen av omkringliggande landsbygd kom först efter kriget.

Järfälla och Västerås uppfyller gott de krav som från början ställdes på undersökningsobjekten. Den enda betydande bristen är avsaknaden på självägande småbrukare och arrendatorer. Detta uppvägs av branschgemenskapen inom de industriella sektorerna, vilket möjliggjort direkta jämförelser av socialt och ekonomiskt likställda familjer i två i många avseenden mycket olika kommuner.

Källtyper

Västerås familjebidragsnämnd har naturligtvis avsatt ett kvantitativt mycket större arkiv än sin kollega i Järfälla. Kvalitativt är dock de två arkiven i sina viktigaste delar likvärdiga, eftersom nämnderna följde ovanifrån givna föreskrifter om dokumenteringen av sin verksamhet.[5] Källmaterialet består av olika serier formulär, vilkas uppgifter har systematiserats i statistiska tabeller som i sin tur ligger till grund för den sammanfattande analysen. Materialet utgörs av historiska lämningar som inte från början var avsedda för statistisk bearbetning, och det har därför varit nödvändigt med ett mycket omfattande rekonstruktions- och omvandlingsarbete. En utförlig redogörelse för källornas innehåll och kvalitet, samt de åtgärder som vidtagits vid bearbetningen av ursprungsdata, ges i den särskilda tabellbilaga som, bl a av kostnadsskäl, lämnats utanför avhandlingens tryckta del.[6]

Till grund för statistiken ligger främst de värnpliktigas ansökningar

samt kompletterande meddelanden från de sökande, deras arbetsgivare, anhöriga m fl berörda parter, dvs alla de skriftliga uppgifter som de två familjebidragsnämnderna haft till sitt förfogande vid behovsprövningen. Nämndernas allmänna kunskap om t ex löne- och hyresförhållanden på orterna har bara kunnat utnyttjas i den mån sådan antecknats i protokoll eller andra handlingar.

Ett annat viktigt material består av s k registerkort på vilka utbetalda belopp av familjebidrag bokförts. För varje värnpliktig uppsattes ett sådant kort och detta fick samma registreringsnummer som vederbörandes personakt. Registerkorten föreskrevs i förordningarna och skiljer sig därför bara obetydligt till utseendet i de två kommunerna. Ansöknings- och anmälningsformulär var helt standardiserade och utarbetade av statens arbetsmarknadskommission. Dessa två materialgrupper är alltså ensartade för båda kommunerna. Kompletterande material, främst protokoll och protokollbilagor, är däremot varken till form eller innehåll likartat.

I Järfälla har man fört ett sak- och beslutsprotokoll av traditionell utformning. Det blev visserligen med åren alltmer stereotypt men innehåller i vart fall alla formellt fattade beslut, också besluten på varje enskild ansökan. Västerås familjebidragsnämnd har ur sina protokoll brutit ut alla beslut som gäller enskilda ansökningar och fört upp dem på sammandragslistor, där informationen nedskurits till ett minimum. Protokollen för Västerås familjebidragsnämnd ger överhuvudtaget mycket liten information om själva verksamheten. Innehållet behandlar förutom besvärsmål mest interna personalfrågor.

Alla de uppgifter på vilka nämnderna grundat sina bedömningar borde egentligen återfinnas i skrift. Så är nu inte fallet. Också rent muntlig information har utnyttjats. Inte heller har nämnderna alltid förklarat sina beslut i skrift. Respektive nämnder har i början av sin verksamhet mycket noggrant följt föreskrifterna rörande administration och dokumentation, tills arbetet med tiden vuxit till sådan omfattning att de måst förenkla rutinerna eller har funnit det bekvämare att lita till personlig sakkännedom. Båda utvägarna har resulterat i stora luckor i den skriftliga redovisningen. Vidare är de värnpliktigas ansökningar många gånger ofullständiga, särskilt då det gäller uppgifter som inte var absolut nödvändiga för nämndernas prövning.

Primärmaterialets stora svaghet är alltså ofullständighet. Därtill kommer naturligtvis osäkerhet beträffande tillförlitligheten i de sökandes uppgifter. Denna varierar med arten av information och dess betydelse vid prövningen.[7] Uppgifter som rör ekonomiska förhållanden måste karaktäriseras som genomgående ungefärliga.

Undersökningspopulationer och bortfall

Totalt upplades i Järfälla fram till och med december 1945 683 personakter, i Västerås 9 680. I Järfälla har samtliga bevarade akter bearbetats, men i Västerås endast ett urval om var tionde akt. Undersökningsenheten utgörs av tjänstgöringsperiod och flertalet värnpliktiga har fullgjort flera tjänstgöringar, varför den enskilda statistiska enheten oftast står i ett beroendeförhållande till någon eller några andra enheter. Till detta tas i undersökningen ingen hänsyn. Varje tjänstgöringsperiod behandlas som om den vore en ny och helt enastående kombination av egenskaper.

Järfällas statistiska population räknar 1 534 tjänstgöringsperioder. Dessa tjänstgöringar fördelar sig ganska ojämnt på 661 värnpliktiga.[8] Av 9 680 förmodade (antalet har uppskattats på grundval av aktseriens omfattning) familjebidragssökande värnpliktiga i Västerås har tagits ett urval om 957, och dessa skall ha fullgjort 2 309 tjänstgöringsperioder, dvs undersökningsenheter. Av tekniska skäl är urvalet följaktligen systematiskt, eftersom det inte har grundats på tjänstgöringsperioder (den statistiska enheten) utan på akter (värnpliktiga), och utgör ett clusterurval.

Som framgår av tablå A är antalet undersökta tjänstgöringsperioder inte identiskt med populationen respektive urvalet i de två kommunerna. Det föreligger nämligen i båda fallen ett betydande bortfall av individer, beroende på att akter av okänd anledning saknas. I Järfälla kan nästan alla de saknade akterna fragmentariskt rekonstrueras med hjälp av bevarade registerkort. I Västerås har något sådant inte varit möjligt. För Järfällas del är därför populationens och därmed även bortfallets exakta storlek känd. För Västerås rör det sig om uppskattningar, varvid medeltalet (M) tjänstgöringsperioder per tillgänglig akt (värnpliktig) antagits vara representativt för populationen.

Tablå A. Undersökningspopulationer i Järfälla och Västerås. Antal undersökningsenheter = tjänstgöringsperioder.

JÄRFÄLLA	Författningsperiod			
	I	II	III	I–III
Samtliga individer i populationen	228	311	995	1 534
Därav bortfall (akterna saknas)	65 %	27 %	15 %	25 %
Återstår (tillgängliga akter)	80	226	845	1 151
Därav bortfall (ofullständiga uppgifter)	9	22	136	167
Hela bortfallet i % av populationen	69 %	34 %	29 %	36 %
Återstår[a]	71	204	709	984
VÄSTERÅS				
Samtliga individer i populationen (antalet delvis uppskattat)[b]	3 290	4 280	15 520	23 090
Samtliga individer i urvalet[b]	329	428	1 552	2 309
Därav bortfall (akterna saknas)	19 %	19 %	19 %	19 %
Återstår (tillgängliga akter)	265	345	1 250	1 860
Därav bortfall (ofullständiga uppgifter)	46	38	92	176
Hela bortfallet i % av urvalet (populationen)	33 %	28 %	25 %	27 %
Återstår[a]	219	307	1 158	1 684

[a] Det antal tjänstgöringsperioder som ingår i undersökningens centrala tabeller, vilka jämför familjernas inkomster före och under tjänstgöring.
[b] Se texten.

Det stora antalet saknade akter i Järfälla beror troligen på ett missöde. De förkomna akterna hade nummer 1–60, 91–120 och 151–180. Det rör sig alltså om tre buntar, som av någon anledning kommit på avvägar eller förstörts. Säkert är att dessa akter saknades redan då nämndens handlingar arkiverades. Då bortfallet omfattar hela akter är det systematiskt, men detta behöver inte betyda att det också är tendensiöst. Registerkorten är, som redan nämnts, bevarade och de ger

vissa upplysningar om innehållet i de försvunna akterna. Av korten framgår att den för undersökningen svåraste skadeverkningen är en följd inte så mycket av bortfallet som sådant som av dess kronologiska gruppering. Större delen av de bortfallna akterna lades nämligen upp under verksamhetens första månader, då den centrala regleringen av prövningsnormerna ännu gav ganska vida ramar. Eftersom normerna var strängast under det första verksamhetsåret för att sedan successivt mildras, innebär bortfallets koncentration till verksamhetens början att det verkligen blivit tendensiöst. Då tendensen är känd är skadan emellertid huvudsakligen av teknisk art. Den medför dock svårigheter då det gäller att lägga fram undersökningsresultaten på ett tillfredsställande sätt.

I Västerås har bortfallet uppenbarligen andra orsaker. Här är de försvunna akterna spridda över hela serien om nästan tiotusen. Den troligaste orsaken till deras frånvaro är att de överförts till en senare aktserie för fredsfamiljebidrag, i vilket fall de dock fått nya aktnummer och är helt omöjliga att spåra. Även registerkorten saknas, vilket stärker teorin att det rör sig om ett avsiktligt avlägsnande.

Det kan också vara så att Västeråspopulationen här blivit numerärt överskattad. Den stora mängden av ansökningar verkar av olika orsaker ha kommit i oordning före registreringen.[9] Enligt Västeråsnämndens egen statistik upplades bara 8 901 akter under de sex undersökningsåren, medan den under 1945 sist upplagda akten fick något av numren 9 681–89.[10] Om nämndens uppgifter är riktiga, var det verkliga antalet akter 8 % mindre än det här uppskattade. De bortfallsvärden för Västeråspopulationen som ges i anslutning till statistiken bör därför vara de maximalt möjliga.

Också för Västerås del kan bortfallet av akter vara tendensiöst, såtillvida att det möjligen främst rör sig om ansökningar från yngre värnpliktiga.[11] En sådan tendens har dock föga betydelse i detta sammanhang, eftersom det endast berör sökandeklientelets sammansättning i den aktuella kommunen, men inte förändrar de generella effekter av författningen och dess tillämpning som utgör undersökningens väsentliga resultat.

Till det stora bortfall som orsakats av de saknade akterna kommer ett mindre bortfall, som beror på att vissa ansökningar varit så ofull-

ständiga att berörd tjänstgöringsperiod måst uteslutas. Dessa ansökningar ger dock alltid någon information.

Populationen i respektive kommun är lika med samtliga tjänstgöringsperioder vilka bedömts verkligen ha ägt rum, och där den värnpliktige var berättigad att söka familjebidrag av Järfälla eller Västerås familjebidragsnämnd.[12] På grund av att akter saknas är det bara på några punkter som hela populationen kunnat undersökas, och då bara Järfällas. I Västerås är det hela tiden fråga om ett urval med ett visst bortfall. Populationens främsta uppgift har därför blivit att utgöra referensram för bestämning av bortfallets storlek i enskilda tabeller, i vilka antalet undersökta tjänstgöringsperioder inte är konstant. För varje tabell har bortfallets relativa storlek angivits. För Västerås del är det, som redan påtalats, fråga om uppskattningar av maximibortfallet.

De flesta tabeller bygger på klassindelning och visar hur de sökande fördelar sig procentuellt på de olika klasserna. Hela tiden redovisas fördelningen, men för att framställningen skall bli någorlunda läsbar, hänvisar den mestadels till genomsnittsvärden. Med genomsnittsvärde avses i denna undersökning genomgående det aritmetiska medelvärdet (M). I vissa tabeller har dessutom medianintervallen, dvs den klass inom vilken medianvärdet (Md) ryms, markerats genom inramning. I texten har alla framräknade medelvärden för utgifter och inkomster avrundats till närmaste fem- eller tiotal kronor. Där underlaget för den procentuella fördelningen är mindre än 100 undersökta individer, markeras detta i tabellen av en asterisk, om det är mindre än 50 individer av två asterisker. Då det gäller medelvärden betyder motsvarande markering att underlaget är mindre än 10 respektive 5 individer. En parentes anger att det rör sig om ett enda individuellt värde.

Matematiskt sett inrymmer de statistiska beräkningarna mycket stora felmarginaler. Med några enstaka undantag är alla värden ungefärliga. Bakom detta faktum ligger en rad tekniska omständigheter. a) Primäruppgifterna är inexakta, ofullständiga och någon gång vilseledande. b) Undersökaren kan ha gjort misstag vid grundbearbetningen av källmaterialet. c) Allt räknearbete är rent hantverk och det förekommer säkerligen räknefel, förhoppningsvis inga av större betydelse.

d) Av Västeråspopulationen har dragits ett systematiskt urval. e) Bortfallet av individer eller enskilda uppgifter är i de flesta sammanhang minst 25 % av populationen (respektive urvalet), i allra sämsta fall (Järfällas författningsperiod I) hela 70 %, vilket medfört förskräckande felmarginaler.

Med ett bortfall om 25 % kan ett erhållet värde för andelen individer med en viss egenskap, förslagsvis värdet 40 %, inom den verkliga populationen ligga var som helst mellan 30 och 55 % vid maximal missvisning. Ytterst få av resultaten är så väl underbyggda att de är statistiskt bevisade. Å andra sidan är det högst osannolikt att de saknade individerna fallit ur materialet, därför att de innehållit konsekventa avvikelser på några av de punkter som blivit föremål för undersökning här. I Järfälla är bortfallet bevisligen inte styrt av någon urvalsprincip. För vissa variabler har det varit möjligt att jämföra fördelningen bland de för fullständig undersökning tillgängliga individerna med motsvarande fördelning inom den fullständiga populationen. Enligt dessa kontrolljämförelser rör sig avvikelserna om ± 1–3 procentenheter. Större avvikelser (5–10 procentenheter) har bara noterats för Järfällas period I. Värdena för denna period har också använts med stor försiktighet.[13]

Trots det ovan sagda måste bristerna i underlaget naturligtvis hela tiden beaktas, då man tolkar statistiken. Bara starkt markerade tendenser tål att bygga på. Detta beror inte bara på ovan uppräknade osäkerhetsfaktorer, vilka alla gäller statistikens utsagor om olika variablers fördelning inom Järfälla- och Västeråspopulationen. Viktigare är att verksamheten i dessa två kommuner bara utgör ett fragment av krigsfamiljebidragsverksamheten i dess helhet. Att statistiken inte ger exakta besked angående förhållandena i Järfälla och Västerås är visserligen en svaghet som varit tekniskt svårbemästrad. Ser man från det större perspektiv som omfattar hela landets familjebidragsverksamhet, är emellertid den exakta fördelningen inom Järfälla- respektive Västeråspopulationen av mindre betydelse, eftersom dessa två subpopulationer till sin struktur inte kan bevisas vara representativa för hela landets population av familjebidragstagare (eg tjänstgöringsperioder). Den statistiska systematiseringen har till uppgift att få fram de variabler som påverkade Järfälla- och Västeråsbornas ekonomiska

villkor under beredskapstjänstgöring, men endast i den mån dessa faktorer kan bindas vid den övergripande lagstiftningen kan de antas ha varit generellt verkande för landets övriga beredskapsfamiljer. Det stora bortfallet av uppgifter inom Järfälla- och Västeråspopulationerna har följaktligen alls inte en så negativ inverkan på undersökningens kvalitet som man skulle kunna förmoda med tanke på dess relativa storleksordning. Om bortfallet hade kunnat sättas till 0 %, skulle statistiken för den skull inte ha fått större allmängiltighet. Den hade bara givit bättre underbyggda besked beträffande familjebidragsverksamheten i Järfälla och Västerås kommuner.

Författningsperioder

Den författningsmässiga grundvalen för familjebidragsverksamheten undergick en rad förändringar under de nästan sex år som undersökningen omfattar. De två geografiskt särskilda undersökningarna har därför måst delas upp i tidsperioder med någorlunda ensartad författningsbakgrund. En uppdelning som tar hänsyn till att förordningarna vissa månader bara var delvis i kraft, samt till tillämpningskungörelser och andra direktiv, ger för samtliga undersökningsår åtminstone tio olika författningsperioder. Lyckligtvis är det inte nödvändigt att ta hänsyn till alla författningsändringar. Uppdelningen inskränker sig till tre perioder, under vilka i praktiken tre olika förordningar gällde.[14]

Tyvärr är de tre perioderna inte av samma tidslängd. Period I varade från april 1940 (retroaktivt januari 1940) till och med maj 1941, period II från och med juni 1941 till och med samma månad 1942. De första två perioderna varade alltså drygt ett år vardera, medan period III täckte en tidsrymd om tre och ett halvt år, från och med juli 1942 till och med december 1945. Underlaget är därför minst för den första perioden och störst för den sista, mätt i antalet tjänstgöringsperioder.

Naturligtvis skär tjänstgöringarna över författningsperiodernas gränser. Möjligheten att dela upp tjänstgöringsperioderna efter dessa gränser förkastades, eftersom ett sådant förfarande skulle ha resulterat i statistiska populationer utan någon som helst förankring i de verkliga. I stället har varje tjänstgöringsperiod förts till den författningsperiod,

inom vilken den till övervägande del faller. Några större förskjutningar har detta inte medfört, men en del tjänstgöringar innehåller inte synliga förändringar till följd av författningsändringar.

Det ovan omtalade bortfallet är inte jämnt fördelat på de sex delundersökningarna. Reduktionen har blivit störst för period I och minst för period III. Största åderlåtningen har drabbat Järfällas period I. (Se tablå A.) I tabellerna ges även värden för hela undersökningsperioden från 1940 till och med 1945. Eftersom bortfallet relativt sett är störst för period I, som också har det numerärt svagaste underlaget, har värdena för denna period fått mycket liten inverkan på de totala. Även om författningsperiodernas värden vägs i förhållande till bortfallet, skulle den sista perioden, på grund av sin numerära dominans, ändå bli utslagsgivande. Därför har någon sådan vägning inte gjorts.

Metodiska problem

I det följande talas ofta och mycket om vederlag. Med *vederlag* avses då det relativa förhållandet (uttryckt i procenttal) mellan en familjs faktiska inkomster under den värnpliktiges tjänstgöring och de inkomster som hade varit möjliga, om ingen tjänstgöring ägt rum. För enkelhetens skull betecknas det senare jämförelseledet som inkomster 'före' tjänstgöring, ehuru 'möjliga' inkomster vore mer adekvat. Beräkningarna av dessa 'möjliga' inkomster utgår emellertid från de värnpliktigas uppgifter om sina inkomster före inryckningen till militärtjänst. *Före* och *under* tjänstgöring ger också en tydligare bild av de två inkomstsituationer som jämförs än de definitionsmässigt riktigare beteckningarna 'möjliga' respektive 'faktiska' inkomster.

Undersökningens mest svårlösta metodiska problem har varit att eliminera det faktum att familjerna i och med inkallelse blev en person mindre. Det finns i princip två sätt att lösa problemet. Det ena är att 'återförena' den under tjänstgöring splittrade familjen genom att värdera den värnpliktiges militära underhåll i kronor och föra dessa till familjens sammanlagda inkomster. Det är den utväg som 1941 års krigsfamiljebidragskommitté valde, då den gjorde sin undersökning av familjebidragsverksamhetens utfall. Den har också prövats i denna

undersökning. Resultatet av detta tillvägagångssätt kallas *totalvederlag*, eftersom det är baserat på en jämförelse av totalinkomster.

Svårigheten att beräkna totalvederlaget ligger i att riktigt värdera de värnpliktigas militära naturaförmåner. 1941 års krigsfamiljebidragskommitté tog i sin statistiska undersökning av familjebidragen upp de värnpliktigas kostförmåner till 55 kronor per månad.[15] Om detta är ett någorlunda riktigt värde för hösten 1941, är det på grund av krigsårens inflation för högt för våren 1940 och för lågt för sommaren 1942. Att låta den värnpliktiges kostförmåner följa hustruns maximala familjepenning vore emellertid knappast rimligt, eftersom den senare höjdes från 60 kronor i månaden år 1940 till 90 kronor år 1942. Konsumtionsprisindex steg visserligen, men inte med hela 50 %.[16] Familjepenningen var inte heller avsedd enbart för livsmedelsutgifter och kan därför inte jämställas med kostförmånerna. En indexreglering skulle ge några få kronor i skillnad mellan de olika författningsperioderna, och detta skulle ha mycket liten inverkan på de totala familjeinkomsterna, medan de i verkligheten mycket stora individuella variationerna av konsumtionsvärdet ändå förblev dolda. Därför har 55 kronor i månaden fått fungera som schablonvärde för samtliga författningsperioder. Effekten blir en viss utjämning mellan de tre perioderna.

Det andra sättet att lösa problemet med de ojämförbara familjeenheterna är att 'splittra' familjen också före tjänstgöring. Metoden att räkna i totalinkomster ger mycket otillfredsställande besked om de hemmavarande familjemedlemmarnas situation. För dessa betydde familjefaderns militära underhåll inte så mycket en inkomstförstärkning som en utgiftsminskning, och dennas storlek skiftade beroende på en rad individuella faktorer. Permissionsfrekvens, personliga konsumtionsvanor m m är faktorer som ligger helt utom räckhåll för denna undersökning. Emellertid bör den värnpliktiges frånvaro generellt sett ha betytt avsevärt större utgiftsminskning för höginkomsttagarens familj än för låginkomsttagarens. Utgiftsminskningen måste likaså ha varit mer märkbar i den lilla barnlösa familjen än i den barnrika. Dessa samband mellan familjens normala inkomstnivå respektive dess personella sammansättning och värdet av den värnpliktiges bortfall ur familjens hushållsbudget är möjliga att översätta i generella förhål-

landen.

Genom att ge varje enskild familjemedlem 'konsumtionspoäng' efter vissa fasta normer och sedan dividera familjeinkomsterna med familjens sammanlagda antal sådana poäng, får man fram familjemedlemmarnas proportionella andelar av dessa inkomster. Bortfaller en familjemedlem, i detta sammanhang den värnpliktige, minskar familjens totala konsumtionspoäng samtidigt som det blir en omfördelning av de kvarvarande medlemmarnas relativa andelar. Översatt i inkomstkronor kommer dessa andelar att bero av hur många och vilka personer som skall dela på familjeinkomsterna, samt av hur många inkomstkronor det finns att fördela. Svagheten i detta beräkningssätt ligger i att varje familjemedlem antas förbruka exakt så många inkomstkronor som motsvarar hans eller hennes proportionella andel. Detta är naturligtvis en fiktion, men generaliseringar måste med nödvändighet vila på ett visst mått av fiktiva förutsättningar.

Eftersom åtgärden att ge varje familjemedlem 'konsumtionspoäng' är ett sätt att mäta försörjningsbehovet, används i fortsättningen termen *försörjningstal*.[17] Till grund för tilldelningen av försörjningstal ligger familjepenningstarifferna. Varje familj innehåller en primär konsument, här kallad *hel familjemedlem*, till vars konsumtionskvot har förts inte bara den personliga förbrukningen utan också sådana inköp som i praktiken kom samtliga familjemedlemmar till godo. Utgifter för tvätt och hygien, försäkringar, telefonavgifter m m stiger visserligen något med antalet familjemedlemmar, men de ökar inte i samma takt som utgifter för mat och kläder och några har mycket litet samband med familjestorlek. I familjebidragsförordningarna lades dessa inte personliga utgifter till hustruns familjepenning. I denna undersökning har hon därför fått försörjningstalet 100, som betecknar hel familjemedlem. I ogifta värnpliktigas familjer är det den värnpliktige själv som fått försörjningstalet 100. Under tjänstgöring innehöll dessa familjer följaktligen ingen hel familjemedlem. Detta är knappast realistiskt men kommer sig av att undersökaren valt att konsekvent följa familjepenningstariffens värdering av de olika kategorierna familjemedlemmars behov. I ortsgrupp II utgjorde sålunda familjepenningen för familjemedlem under sexton år 41 % av motsvarande för hustru, och minderårigt barn har följdriktigt fått försörjningstalet 41.

Familjemedlem som fyllt sexton år har på samma grunder fått talet 62.

De använda försörjningstalen innehåller naturligtvis återigen grova generaliseringar. Den värdering av försörjningsbehovet som statistiken vilar på suddar ut en stor del av de verkliga variationerna mellan familjerna och individerna. Den har emellertid fördelen att återge försörjningssituationen med lagstiftarnas egna mått. Detta är en nödvändig förutsättning, om statistiken skall kunna utnyttjas för att bedöma det praktiska utfallets överensstämmelse med lagstiftarnas mål.

En familjemedlem, vars underhåll familjebidragsförordningarna inte behövde ta hänsyn till, var den värnpliktige. Under tjänstgöring betraktades han som helt frånvarande från hemmet, så även i denna undersökning. Hans konsumtion före inkallelsen har åsatts samma försörjningstal som annan familjemedlems över sexton år. Värdet är baserat på normerna för folkpensionerna, enligt vilka äkta makar får 150–160 % av beloppet för ensamstående pensionär.[18] Proportionerna har varierat något under årens lopp, men de brukar ligga mellan de angivna värdena. Då den värnpliktige knappast kan ges lägre försörjningstal än t ex hans vuxna barn, har han i likhet med det senare fått talet 62.

Efter sammanräkning av familjemedlemmarnas försörjningstal har de hemmavarande medlemmarnas disponibla inkomster (under tjänstgöring följaktligen exklusive de militära naturaförmånerna) dividerats med familjens försörjningstal. Resultatet blir antalet inkomstkronor per hel familjemedlem (talet 100) före respektive under tjänstgöring. Inkomster som på detta sätt fördelats på familjemedlemmar kallas *försörjningskronor*, då det rör sig om statistiskt framräknade belopp, och *försörjningsinkomster* eller *försörjningsunderlag*, då det är fråga om att allmänt beteckna inkomster i förhållande till antalet konsumenter.

Antalet försörjningskronor under tjänstgöring i procent av motsvarande antal kronor före tjänstgöring ger *försörjningsvederlaget*. Detta procenttal beskriver alltså förhållandet mellan de enskilda familjemedlemmarnas inkomstnivå under de två jämförda inkomstsituationerna. Värdet av den värnpliktiges bortfall ur hushållsbudgeten blir relativt mot familjens normala inkomstnivå, dvs de inkomster familjen borde ha kunnat uppbära om den värnpliktige fått förbli vid sin civila

sysselsättning, respektive mot storleken och sammansättningen av hans familj. Försörjningsvederlaget bör därför, trots många svagheter i de underliggande beräkningarna, ge ett betydligt mer realistiskt mått på inkallelsernas ekonomiska verkningar än totalvederlaget. Räkningen med försörjningstal medför dessutom att de enskilda familjerna blir sinsemellan jämförbara.

Förutom total- och försörjningsvederlag förekommer i undersökningen begreppet *kontantvederlag*. Det kommer bara till användning i den separata redovisningen av lantarbetarna i Järfälla. I deras fall har det nämligen varit nödvändigt att utesluta såväl de civila som de militära naturaförmånerna från inkomstberäkningarna.[19]

Familjebidragen var beskattningsbar inkomst.[20] Båda de jämförda inkomstleden, före respektive under tjänstgöring, upptar bruttoinkomster före skatt. De är alltså i detta avseende fullt jämförbara. Nettoinkomster skulle dock ha gett en mer inträngande bild av beredskapsfamiljernas ekonomiska villkor, men det har tyvärr visat sig helt ogörligt att avräkna skatten.

I stället för den riktiga beteckningen på den statistiska enheten, tjänstgöringsperiod, används i framställningen omväxlande *sökande*, *värnpliktig* och *familjebidragstagare*, eftersom dessa ord bättre beskriver undersökningens egentliga studieobjekt. *Beredskapsfamilj* är lika med familj vars värnpliktsskyldige medlem var inkallad, och används här i betydelsen 'familj under tjänstgöring'. *Principiellt bidragsberättigade* var de värnpliktiga vilka enligt alla prövningskriterier, utom dem som rörde civila inkomster under tjänstgöring, hade rätt till bidrag.

Slutligen bör påpekas att den följande framställningen inte beskriver Järfälla och Västerås kommuner, utan endast de värnpliktiga och värnpliktigas familjer vilka ansökte om familjebidrag hos Järfälla och Västerås familjebidragsnämnder. Det är dessutom bara fråga om den tid då de värnpliktiga var inkallade. Då det någon gång talas om Järfällabor, Västeråsfamiljer eller liknande rör det sig alltså – såvida inte något annat klart utsägs – inte om Järfällas invånare i gemen, eller om alla familjehushåll i Västerås, utan bara om Järfällabor respektive Västeråsfamiljer som uppbar familjebidrag.

Redovisningens formella uppläggning

Den statistiska bearbetningen av familjebidragsansökningarna i Järfälla och Västerås har resulterat i uppåt hundratalet tabeller. Större delen av dessa har förts till den särskilda tabellbilagan, som även innehåller tekniska förklaringar och kommentarer.[21] I texten lämnas hela tiden parentetiska hänvisningar till berörd tabell, varvid också anges om den står i anslutning till texten eller har förts till bilagan. Grundprincipen vid urvalet har varit att i texten endast sätta in för huvudresultaten centrala tabeller.

Kapitel 5–9 består huvudsakligen av resultatredovisning. Den sammanfattande analysen har förts till avhandlingens tredje och sista avdelning. Efter ett inledande avsnitt om familjebidragsnämnderna i Järfälla och Västerås (kap 5) följer en kartläggning av de bidragssökande familjernas förhållanden före de värnpliktigas inryckning (kap 6). Kapitel 7 ger undersökningens viktigaste resultat. Där redogörs först för familjernas civila inkomster under tjänstgöring, därefter för de olika formerna av familjebidrag – familjepenning, bostads- och bränslebidrag – varvid nämndernas prövningsnormer undersöks och jämförs sinsemellan och i tiden. Därpå sammanställs familjernas inkomster under tjänstgöring med motsvarande inkomster före tjänstgöring, och förhållandet mellan de båda inkomstsituationerna preciseras i form av total- respektive försörjningsvederlag. Vidare granskas sambandet mellan vederlaget och olika bakgrundsvariabler. Kapitlet slutar med redogörelser för två särskilda grupper värnpliktiga, lantarbetare och företagare, och deras från övriga grupper avvikande villkor.

I kapitel 8 konkretiseras och exemplifieras statistiken. Ett antal beredskapsfamiljer beskrivs där i berättande form. Andra avdelningen avslutas så med en granskning av de två tidigare nämnda officiella undersökningarna från hösten 1941, varvid dessa jämförs med Järfälla–Västerås-undersökningen (kap 9).

5. Järfälla och Västerås familjebidragsnämnder

Enligt förordningarna skulle särskild familjebidragsnämnd bestå av tre eller fem ordinarie ledamöter och lika många suppleanter. Minst en av nämndens ledamöter skulle ha erfarenhet av social behovsprövning. Vidare fanns bestämmelser om valbarhet, mandattid, val av ordförande, besluts giltighet m m, allt sådant som gällde den formella ordningen. Den kommun, som så önskade, kunde uppdra åt redan existerande kommunalt organ att också fungera som familjebidragsnämnd.[1] De flesta kommuner tycks dock ha valt att utse en särskild nämnd.[2] Trots den formella regleringen fick familjebidragsnämnderna i praktiken mycket skiftande ansikten, främst beroende på kommunernas olika befolkningsunderlag och ekonomiska resurser.

Järfälla, som i denna undersökning fått exemplifiera den lilla kommunen, tillsatte en särskild familjebidragsnämnd om fem ledamöter. Ordförande och kassaförvaltare blev gjutare Henry Bergsten. I övrigt utgjorde nämnden ett ganska representativt tvärsnitt av sökandeklientelet, om man bortser från proportionalitet.[3]

Järfälla familjebidragsnämnd skötte sina utbetalningar via eget postgirokonto.[4] Ordföranden var ensam firmatecknare och skötte praktiskt taget alla arbetsmoment utom det formella beslutsfattandet. Han beredde ärendena och gjorde eventuella kontrollundersökningar, ibland med bistånd av någon av de övriga ledamöterna. Vidare hade han hand om kassan och föranstaltade om utbetalningar. Han ombesörjde till en början även utskrift av alla utbetalningsavier m m men fick sommaren 1940 åtminstone tillfällig skrivhjälp, först från och med 1943 permanent sådan. I april 1941 anslogs 500 kronor till inköp av en skrivmaskin, då ordföranden slitit ut sin egen under fullgörandet av sitt uppdrag. Inte förrän i september 1943 tycks nämnden ha fått egna expeditionslokaler. Uppenbarligen utfördes en stor del av kon-

torsgöromålen i ordförandens hem.[5] Det skulle kunna förklara den brist på kontorsteknisk rutin som tydligt framgår av de bevarade handlingarna, främst dem från åren 1940–41.[6]

Bergsten var också nämndens språkrör gentemot yttervärlden. Han förde dess talan i besvärsmål och avfattade utgående skrivelser. Då nämnden sände representanter till konferenser i arbetsmarknadskommissionens eller länsstyrelsens regi, var alltid ordföranden en av dem. Troligen var det till honom de värnpliktiga vände sig med sina frågor, vilket även gör honom till nämndens kurator. I praktiken var Järfälla familjebidragsnämnd identisk med ordföranden Henry Bergsten.[7]

Bland Järfällanämndens suppleanter återfanns 1940 ordföranden i kommunens fattigvårdsstyrelse, arrendator Lars Gustafsson. Han blev så småningom ordinarie ledamot, från och med 1944 vice ordförande. Gustafsson, som förestått Järfällas fattigvård sedan 1931, var utan tvekan den medlem av familjebidragsnämnden som hade största erfarenheten av social behovsprövning. Hans trägna närvaro tyder inte heller på något passivt medlemsskap. Vid sidan av ordföranden bör därför Gustafsson ha varit den person, som hade största inflytandet över nämndens prövningsprinciper, särskilt under de första verksamhetsmånaderna.[8] Med tiden fick troligen hans närvaro minskad betydelse, eftersom nämnden behöll oförändrad sammansättning och således i sin helhet skaffade sig den erfarenhet av social prövning som föreskrevs i förordningen.

Järfälla familjebidragsnämnd kände sitt klientel av bidragssökande mycket väl. Många Järfällafäder hade varit arbetskamrater med gjutaren Henry Bergsten. Redan av den sökandes namn kunde nämnden göra vissa bedömningar av uppgifternas sanningshalt och vederbörandes verkliga behov. Detta gav naturligtvis rum för godtycke men framför allt möjlighet att göra nyanseringar. I Järfälla andas också uttryckssättet i handlingarna från de första verksamhetsåren ett visst mått av partiarkaliskt färgad omsorg. Det är dock svårt att ge helt entydiga exempel på denna attityd. Klart är emellertid att Järfällanämndens arbetsförhållanden, främst det korta avståndet till de bidragssökande och avsaknaden på byråkratisk organisation, gav utrymme för den traditionella form av behovsprövning som tillämpades inom fattigvården. Det vore egendomligt, om inte nämnden också utnyttjat

detta utrymme. Allrahelst som fattigvården var den enda etablerade verksamhet som var jämförbar vad det gällde prövningsmomentet.

Liksom fattigvården omfattade familjebidragen den sökandes hela försörjningssituation. Behovsprövning förekom i många sammanhang, t ex för barnbidrag, moderskapspenning, folkpensioneringens tilläggsbelopp, men då rörde det sig endast om tillskott till vederbörandes huvudsakliga försörjningsmedel. Arbetslöshet kunde visserligen försätta en familj i samma läge som en inkallelseorder, men säkerligen var det många kommuner, vilka i likhet med Järfälla löste sådana problem med beredskapsarbeten och någon gång fattigvård.[9] Lagstiftarna hade uttryckligen sagt ifrån att familjebidragen inte fick uppfattas som fattigvård. Uppdraget att utmäta familjebidrag var emellertid av sådan art, att den enda erfarenhetsgrund kommunerna hade att bygga på var just fattigvården. Man kan förmoda att detta satt sina spår i familjebidragsverksamheten, åtminstone i början, då den författningsmässiga regleringen inskränkte sig till ramangivelser, som gav de enskilda nämnderna visst spelrum för personliga åsikter beträffande utformningen av prövningsnormerna.

Långsamt förändrades Järfällanämndens arbete. Direktiven ovanifrån blev fler och utrymmet för ledamöternas egna åsikter allt mindre. Från och med 1943 försvinner spåren av individuell omvårdnad. Verksamheten löper friktionsfritt och rutinerat med ett drag av automatik. 1943 infördes den normerade behovsprövningen, som följde detaljerade avdragstabeller.[10] Hade den sökande inga civila inkomster, skulle han ha maximala belopp. I annat fall var det bara att addera och subtrahera och titta efter i tabeller. Visst dök det upp sökande som inte riktigt passade i mallen, men man hade fått rutin. De flesta värnpliktiga hade varit inkallade förut och det fanns gamla lösningar att ta till. Sammanträdena blev färre, besluten per sammanträde fler. Ingen besvärade sig. Skrivbiträdet hade lärt sig räkna rätt och i de nya lokalerna låg alla handlingar på rätt hylla. Under loppet av tre år hade Järfälla familjebidragsnämnd utvecklats från ett traditionellt omsorgsorgan med rötter i fattigvården till en modern distributionsapparat för socialvård.

Under 1940 behandlade Järfällanämnden 223 ansökningar, under 1943 och 1944 runt tusentalet ansökningar per år. 1945 var man åter

nere på nivån för det första verksamhetsåret. Antalet ansökningar ger inget tillförlitligt mått på inkallelsernas omfattning, eftersom nämnden kan ha räknat med ansökningar om förlängt bidrag, hemortslön m m. Det hände sällan att en ansökan avslogs helt. Inget år avslogs mer än 5 % av ansökningarna, normalt bara 2 %. Få sökande överklagade. 1940 inlämnades sex besvär, 1943 tre stycken. I stort sett tycks alltså de sökande ha nöjt sig med nämndens beslut. I ett enda fall ledde besvär till ändring av familjebidragsnämndens beslut. (Tab 1a bil.)[11]

Utgifterna för familjebidragen steg kontinuerligt fram till 1945, då beredskapen avlystes. 1940 utbetalades totalt något över 49 000 kronor i familjebidrag, 1944 nästan 187 000. Största utgiftsposten var familjepenningen, vars relativa andel av totalutgifterna dock minskade från nästan 70 % år 1940 till omkring 55 % år 1942 och därefter. Främsta orsaken till denna omfördelning av kostnaderna var hemortslönens införande.

Såsom revisionsberättelserna utformats är det inte möjligt att få fram de exakta beloppen för den kommunala andelen av utgifterna, även om det skulle vara möjligt att beräkna dess ungefärliga storleksordning med ledning av utgiftsbeloppen för de olika bidragsformerna och i förordningarna fastställda procenttal. Den låg dock en bra bit under tio procent och sjönk därtill betydligt efter 1942 i och med de sänkta procentsatserna i den nya förordningen.[12]

Administrationskostnaderna var små. I relation till totalutgifterna för familjebidragen till och med sjönk de något fram till 1945, då den behållna administrationsapparaten, fastän mycket blygsam, inte längre stod i proportion till den kraftigt minskade verksamheten. Normalt uppgick kostnaderna till 2–4 % av totalutgifterna för bidragen, 1945 var de uppe i 7 %.

1940 fick Järfälla familjebidragsnämnd 31 ansökningar om extra hjälp av s k landshövdingemedel, året därpå 22. Åren 1943 och 1944 var det bara sex respektive fem Järfällafamiljer som sökte sådant bistånd, sista beredskapsåret inte en enda.

Ordförande i Västerås familjebidragsnämnd blev murare Martin Hellblom, och ytligt sett förefaller det inte ha varit någon större skillnad

i de båda nämndernas sammansättning. Västeråsnämndens urval av ledamöter är dock inte lika representativt för sökandeklientelet som Järfällanämndens. Fem ledamöter – sex, om man medräknar sekreteraren, som hade en viktig del av ansvaret för verksamheten – var naturligtvis för få, för att varje större yrkesgrupp eller näringssektor skulle kunna få sin representant.[13]

Begynnelseåret kom till Västerås familjebidragsnämnd in runt tretton gånger så många ansökningar som till Järfällanämnden. (Tab 1 b bil.) Det är något fler än man kunnat vänta sig, eftersom Västerås invånarantal bara var tio gånger större än Järfällas. Under åren därefter sjönk relationstalet mycket snabbt, tills mängden ansökningar i Västerås bara var fem gånger så stor som i Järfälla. Nu kan nämnderna ha använt olika beräkningsgrunder för sin statistik. Man kan därför inte av dessa värden dra slutsatsen, att Västeråsborna slapp undan med färre inkallelser.

Hur stor andel av ansökningarna som avslogs upplyser Västeråsnämnden inte om i sin statistik. Antalet överklaganden var störst år 1940, då 62 besvär ingavs. Året därpå sjönk antalet med hälften och höll sig runt 30 stycken per år fram till 1945, då hela verksamheten drastiskt krympte i omfattning och därmed även antalet klagomål. År 1943 överklagades 0,45 % av Västeråsnämndens beslut, av Järfällanämndens samma år 0,32 %. Eftersom statistiken uppenbarligen inte är framräknad enligt samma principer, kan man av dessa relationstal inte dra slutsatsen att Västeråsborna något oftare fann anledning till missnöje med sin familjebidragsnämnd än fallet var i Järfälla. Siffrorna säger bara att det förekom ganska få besvär i båda de undersökta kommunerna.

Också utgifterna var naturligtvis av en annan storleksordning i Västerås. Totalbeloppen för utbetalade familjebidrag var ungefär tio gånger så stora som i Järfälla. Detta stämmer bra med invånarantalet i respektive kommuner, vilket bekräftar att antalet ansökningar av olika anledningar inte ger något bra mått på verksamhetens omfattning. Medeltalet tjänstgöringsdagar per värnpliktig tycks nämligen ha varit mycket lika i de två kommunerna.[14]

Kommunens andel av kostnaderna för familjebidragen minskade från 7 % under de första två åren till 4 % från år 1943 och framåt.

Administrationskostnaderna var inte bara mångdubbelt större än i Järfälla, de var dessutom större än den kommunala delen av bidragsutgifterna. Som mest uppgick de till 10 % av totalutgifterna, åren 1940–41, men minskade därefter till 6 % under åren 1943–44. Sista året steg administrationskostnaderna i förhållande till verksamhetens omfattning, så att de blev dubbelt så stora som kommunandelen av de egentliga bidragskostnaderna.

Västerås familjebidragsnämnd fick långt fler ansökningar om bidrag av landshövdingemedel än Järfällanämnden, även i relation till befolkningstalen. 1940 inkom 500 ansökningar om extra hjälp, 1943 något under hälften. 1943 vidarebefordrade Järfällanämnden bara en femtedel så många ansökningar som första året. Skillnaden kan tolkas på många sätt men får här stå utan kommentar.

Det var inte bara verksamhetens omfattning som skilde Västerås familjebidragsnämnd från dess motsvarighet i Järfälla. Nämnden var från första dagen av sin verksamhet en byråkratisk distributionsapparat. Ansvaret för verksamheten var uppdelat på en ordförande, en expeditionsföreståndare, en kassör samt nämndens sekreterare. Enligt uppgift var det den sistnämnde som utarbetade organisationen och sedan övervakade den.[15] För personlig rådgivning åt de värnpliktiga stod en kurator. Arbetsrutinerna var helt följdriktigt annorlunda än i Järfälla, med delegering på arbetsutskott m m. Ledamöterna behöll i stort sett bara den formella beslutsrätten. Ingen av dem deltog i expeditionsarbetet, som helt ombesörjdes av anställd personal. Nämnden hade egna lokaler i stadshuset, expeditionen fastställda öppettider. Kontorspersonalen förfogade över tekniska hjälpmedel. Den författade petitioner för att få avtalsenliga löner.[16] Västerås familjebidragsnämnd var med andra ord ett visserligen litet men fullt utvecklat kommunalt ämbetsverk. Genom denna byråkratisering markerade nämnden sin särställning gentemot övriga socialvårdande organ och neutraliserade på så sätt den personella anknytningen till fattigvården.[17] Den var inte alls i samma utsträckning som Järfällanämnden identisk med de personer som utsetts till ledamöter.

Frågan är, om Västeråsnämndens större resurser kunde uppväga att den inte förfogade över sådan personlig kännedom om de sökandes förhållanden som utgjorde Järfällanämndens största tillgång. Säker-

ligen kände ledamöterna i Västerås sin stad ganska väl. De måste ändå i långt större utsträckning än kollegerna i Järfälla lita till de sökandes uppgifter. Inte ens vid kontrollundersökningar kunde man komma verkligheten lika nära som i Järfälla, där man på förhand visste vad man borde finna. Västerås familjebidragsnämnd kunde av nödvändighet inte bli mycket mer än en distributions- och kontrollapparat. Dock kan man i stället för personlig omsorg kanske vänta sig ett större mått av generalisering och därmed matematisk rättvisa.

I Järfälla tycks familjebidragsnämnden ha fått sköta sig själv. Det förekom inga principiella strider med övervakande myndigheter. Kontakten med länsstyrelsen respektive arbetsmarknadskommissionen synes ha varit liten med undantag för en strid ström av cirkulärskrivelser. Varken länsstyrelsens revisorer eller kommunens egna har ägnat nämndens göranden någon ingående granskning.

I Västerås var övervakningen strängare. Revisorerna var från 1943 ofta sedda gäster vid nämndens sammanträden.[18] Däremot var det inte ofta som nämnden begärde klarlägganden eller annat bistånd av tillsynsmyndigheterna. I principiella spörsmål skedde det bara en gång, då nämnden i ett avseende hade annan uppfattning än kommunens fattigvårdsnämnd och begärde högre instansers utslag.[19] I stort sett tycks man också i Västerås ha försökt klara sig utan hjälp från högre myndigheter. Inte heller där råkade man ut för några allvarliga anmärkningar från revisorernas sida.

6. De värnpliktigas sociala och ekonomiska villkor före inryckning till militärtjänst

De värnpliktigas familjer

När familjebidragsnämnd skulle pröva värnpliktigs ansökan om familjebidrag, var storleken och sammansättningen av den sökandes familj det grundläggande prövningskriteriet. De värnpliktiga hade såsom familjebidragssökande olika utgångslägen beroende såväl på arten som på omfattningen av deras försörjningsåtaganden. Ogifta och gifta familjeförsörjare var inte jämställda vad det gällde rätt till familjebidrag. Dessutom gjordes i författningen skillnad på försörjningsåtagande gentemot anförvant som tillhörde den värnpliktiges hushåll (samboende familjemedlem) och sådan som endast mottog visst underhåll (inte samboende familjemedlem). Slutligen varierade både villkoren för att familjebidrag skulle kunna beviljas och högsta möjliga bidragsbelopp med den enskilda familjemedlemmens status. Särskilt gynnade var värnpliktigs hustru och minderåriga barn.[1]

I Järfälla och Västerås var omkring 85 % av de värnpliktiga som önskade dra förmån av familjebidragslagstiftningen familjeförsörjare i den meningen att de bidrog till någon anförvants uppehälle. Övriga 15 % var ensamstående, dvs hade inget försörjningsåtagande som kunde berättiga till familjebidrag. Andelen ensamstående värnpliktiga som sökte bidrag verkar ha ökat med tiden, framför allt i Västerås, där det kan ha rört sig om nästan en fördubbling från första till tredje författningsperioden, från var tionde till var sjätte sökande. I Järfälla var ökningen mindre, från var tionde till var åttonde bidragssökande. (Tab 1.) De främsta orsakerna till att ensamstående i ökad omfattning sökte familjebidrag bör vara att man mildrade de i författningen intagna villkoren för bostadsbidrag, och att man från och med juli 1942 införde den s k hemortslönen, till vilken alla meniga värnpliktiga som tjänstgjort viss fastställd tid var berättigade.[2]

Tabell 1. FAMILJETYPER. Procentuell fördelning av de värnpliktiga efter arten av deras försörjningsåtaganden.

	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
Gift vpl utan hemmavarande barn under 16 år	27	25	25	25	30	26	23	25
därav med annat försörjningsåtagande[a]	2	5	5	4	6	7	5	6
Gift vpl med 1 hemmavarande barn under 16 år	24	26	28	27	30	33	29	30
därav med annat försörjningsåtagande[a]	1	4	5	4	7	6	3	4
Gift vpl med 2–3 hemmavarande barn under 16 år	19	22	21	21	17	15	20	19
därav med annat försörjningsåtagande[a]	2	2	3	2	1	2	2	2
Gift vpl med 4–7 hemmavarande barn under 16 år	5	6	4	5	0	1	1	1
därav med annat försörjningsåtagande[a]	0	1	1	1			0	0
Ogift vpl med 1–2 hemmavarande barn under 16 år	3	1	1	1	0	0	0	0
Ogift vpl med annat försörjningsåtagande än hemmavarande barn under 16 år	12	11	8	9	12	9	9	9
Ogift vpl utan något försörjningsåtagande	10	9	13	12	10	15	18	16
Totalt	100	100	100	100	99	99	100	100
därav med annat försörjningsåtagande[a]	20	23	22	22	26	24	20	21
Bortfall i %			1	1	19	20	20	20

[a] Värnpliktiga som underhöll annan familjemedlem än hustru och minderårigt barn. (§ 3b-medlemmar.)

I familjebidragsförordningarnas § 3 moment a omnämns de anförvanter, för vilka lagstiftningen i första hand tillkommit, nämligen med den värnpliktige samboende hustru och minderårigt barn (§ 3a-medlemmar). I Järfälla och Västerås hade 75–80 % av de sökande någon eller några anhöriga som var att hänföra till denna kategori. Tre av fyra sökande kunde alltså under de första två författningsperioderna säkert påräkna åtminstone det ovillkorliga grundbelopp, som oaktat civila inkomster alltid utgick till samboende hustru och minderårigt barn. (Tab 1.)

Ungefär en femtedel av de sökande hade enbart sin hustru att ansvara för. Lägger man till dem som, förutom hustru, i sitt hushåll hyste någon annan anförvant t ex förälder, vuxet barn eller fosterbarn, hörde omkring 25 % till gruppen gifta värnpliktiga utan minderåriga barn. Här återfinns de kvinnor som skulle lockas ut i förvärvsarbete. (Tab 1.)

Runt hälften av de sökande i Järfälla och Västerås hade minderåriga barn. Förhållandet mellan enbarns- respektive flerbarnsfamiljerna var i Järfälla 3 : 3 och i Västerås 3 : 2. Gruppen stora barnfamiljer, med fyra till sju minderåriga barn, markerar skillnaden mellan de båda kommunernas familjebidragssökande i avseende på familjernas barnantal. Familjer med fyra eller flera barn var sällsynta i Västerås. I Järfälla tillhörde 5 % av de sökande gruppen med stora barnkullar.[3] (Tab 1.) Fördelar man samtliga minderåriga barn på de sökande som hade minderåriga barn, blir medelvärdet för Järfälla 1,8 barn per barnfamilj, för Västerås 1,5 barn. (Tab 2 bil.)

Familjernas storlek borde till viss del bero av de värnpliktigas ålder. Nu går det inte att finna något bestämt mönster i ålderfördelningen bland de familjebidragssökande i Järfälla och Västerås. De inkallande myndigheterna utgick bland annat från årsklasser, och av såväl tekniska som militärstrategiska skäl fick inkallelserna olika sammansättning vid olika tidpunkter.

I både Järfälla och Västerås var de värnpliktigas genomsnittsålder vid inryckningstillfället i det närmaste densamma, några och trettio år, om man räknar på samtliga undersökningsår. En svag och osäker tendens säger dock att de sökande i Järfälla tillhörde något äldre årsklasser än fallet var i Västerås. (Tab 3 bil.)

Villkor före tjänstgöring

Värnpliktiga under trettio år uppvisar ungefär samma barnmedeltal i de två undersökta kommunerna. Värnpliktiga som uppnått trettio år hade däremot i Järfälla fler barn, i medeltal 1,2 mot 0,9 för motsvarande åldersklasser i Västerås. Åldersfördelningen bland de sökande förklarar således inte skillnaden i barnmedeltal mellan de två undersökta kommunernas bidragssökande familjer. (Tab 4 bil.)

Åtminstone 20 % av de sökande i de två granskade kommunerna försörjde annan anförvant än hustru och minderårigt barn (§ 3b-medlemmar). Det vanligaste åtagandet var underhåll av föräldrar. Nästan en tiondel av de värnpliktiga i båda kommunerna bidrog till sin faders och/eller moders uppehälle. Vidare hade omkring 5 % hemmavarande barn över sexton år. Beträffande dessa barn är det emellertid sannolikt att ansökningarna inte ger fullständiga upplysningar. Statistiken visar därför i deras fall något för låga värden. Detsamma gäller för alla kategorier familjemedlemmar utom hustru, minderårigt barn, samboende förälder och utomäktenskapligt barn under sexton år. (Tab 7 bil.)

En del värnpliktiga i de båda kommunerna hade åtagit sig vårdnad om fosterbarn, huvudsakligen finska barn. Många var de inte, omkring 2 % av de sökande. Eftersom det i de flesta fall utgick fosterlega, beviljades bara undantagsvis familjepenning för dessa barn.

I Västerås skall 5 % av de sökande ha betalat underhåll till utomäktenskapligt barn under sexton år, i Järfälla något färre. För sådant underhåll kunde den värnpliktige vanligen påräkna motsvarande belopp i familjepenning. (Tab 7 bil.)

Omkring 2 % av de sökande delade hushåll med ett eller flera vuxna syskon. Oftast rör det sig om ogifta värnpliktiga som tillsammans med syskon bodde kvar i föräldrahemmet. För denna familjetyp är det mycket svårt att bedöma storleken av den värnpliktiges bidrag till det gemensamma hushållet. Också för familjebidragsnämnderna var detta ett problem, trots att de kunde skaffa sig kompletterande information. De värnpliktigas syskon, såväl minderåriga som vuxna, fick ytterst sällan familjepenning, och då bara vid kronisk sjukdom eller under på annat sätt exceptionella omständigheter. (Tab 7 bil.)

Ett fåtal värnpliktiga, högst någon procent av samtliga familje-

bidragssökande, var frånskilda och betalade underhåll till f d hustru och/eller minderårigt barn.

Slutligen utvisar statistiken en skillnad beträffande de värnpliktigas familjeförhållanden i respektive Järfälla och Västerås, som bör ha haft viss betydelse för de sökandes möjlighet att få kompensation för sina inkomstbortfall. I Järfälla bodde de värnpliktiga oftare än i Västerås under samma tak som de anförvanter vilka de underhöll. Det var där ungefär tre gånger så vanligt att § 3b-medlemmar, dvs andra anhöriga än samboende hustru och minterårigt barn, tillhörde samma hushåll som den värnpliktige som att de bodde utanför den värnpliktiges bostad och bara mottog underhållsbidrag. I Västerås tycks de två typerna av försörjningsåtagande ha varit lika vanliga. (Tab 7 bil.)

Sammanfattning

Drygt 75 % av de sökande i Järfälla och Västerås var gifta. Deras familjer kan indelas i tre typer med ungefär lika stor representation: a) *utan* minderåriga barn, b) med *ett* minderårigt barn, samt c) med *två eller fler* minderåriga barn. I Järfälla var flerbarnsfamiljerna dels något fler, dels något större än i Västerås.

En fjärde familjetyp, som var tillräckligt vanlig (5 %) för att kunna kräva lagstiftarnas uppmärksamhet, bestod av ogift värnpliktig som bodde tillsammans med endera av eller båda sina föräldrar och hade med dem gemensamt hushåll. I det närmaste lika stor andel sökande var ensamboende men betalade regelbundet underhåll till någon anförvant, i de flesta fall till utomäktenskapligt barn eller förälder.

Slutligen fanns ett ganska stort antal sökande, omkring 15 % av samtliga, som var helt ensamstående, såtillvida att de inte hade någon form av försörjningsåtagande.

De värnpliktigas förvärvsvillkor

I sin ansökan om familjebidrag måste den värnpliktige uppge om han var anställd eller egen företagare. Familjebidragsnämnden behövde också veta om hans arbetsgivare tillhörde den privata eller den offentliga sektorn av näringslivet. Statligt anställda var inte ovillkorligt be-

rättigade till grundbeloppet av familjepenningen.[4] Både statligt och kommunalt anställda hade i avtal reglerad rätt till viss ersättning under militärtjänstgöring. Till denna civila ersättning måste nämnden ta hänsyn vid sin prövning. Var å andra sidan den sökande sin egen arbetsgivare, kunde näringsbidrag komma i fråga.

För de familjebidragssökande i Järfälla och Västerås tycks den offentliga sektorn ha haft ungefär lika stor betydelse som arbetsgivare. Omkring 8 % av de sökande i båda kommunerna var offentligt anställda. I Järfälla var de allra flesta kommunalanställda, i Västerås sysselsatte stat och kommun ungefär lika stora andelar. (Tab 2 samt 8 bil.)

I båda kommunerna fick alltså drygt 90 % av de sökande sin utkomst inom det privata näringslivet. Ser man till fördelningen av anställda och tjänstemän, respektive av kollektivanställda och tjänstemän, uppvisar emellertid Järfälla och Västerås olika ansikten.

Omkring 10 % av de familjebidragssökande i Järfälla var egna företagare, i Västerås endast hälften så stor andel. Förklaringen ligger i Järfällas många handelsträdgårdar. En inkallelse till beredskapstjänstgöring inverkade naturligtvis helt annorlunda på en företagares ekonomi än på en löntagares. Hade företagaren en väl etablerad rörelse och hittade en kvalificerad ersättare, kunde tjänstgöringen gå praktiskt taget spårlöst förbi, förutsatt att näringsbidrag eller annat familjebidrag täckte ersättarens lön. Om det däremot inte gick att skaffa någon ersättare, eller denne inte förmådde hålla en normal omsättning, kunde den värnpliktige företagaren i värsta fall bli tvungen att upphöra med sin näring. För Järfällas trädgårdsidkare, vilkas näring var utpräglat säsongbunden, berodde verkningarna av en tjänstgöring till stor del på årstiden.

Den näst största företagargruppen i Järfälla var åkeriägarna. I Västerås var företagarna spridda över många verksamhetsfält med viss koncentration till byggnadsverksamhet och hantverksservice. (Tab 9 bil.)

Vid sidan om trädgårdsidkarna fanns i Järfälla ytterligare två betydande grupper yrkesutövare, vilka i Västerås endast var sporadiskt företrädda, nämligen lantarbetare, av vilka omkring en fjärdedel var statare, och trädgårdsarbetare. Dessa två grupper var inte likställda

Tabell 2. De värnpliktigas FÖRVÄRVSVILLKOR. Procentuell fördelning efter arbetsgivare.

	Författningsperiod I–III	
	Järfälla	Västerås
Privat sektor		
Lant- och trädgårdsarbetare	12	0
Kollektivanställda inom industrin och andra med jämförbara anställningsvillkor	64	74
Tjänstemän	4	13
Egna företagare	11	5
Offentlig sektor		
Kollektivanställda arbetare och jämförbara	8	6
Tjänstemän	1	1
	100	99
Bortfall i %	5	21

men hade vissa villkor gemensamt. De var utpräglat lågavlönade och de enda löntagare som i större utsträckning hade naturainkomster. Lantarbetarna (totalt 7 % av de sökande) hade kollektivt reglerade naturaförmåner, som utgjorde en mycket betydande del av deras inkomster och som de i Järfälla ofta fick behålla under militärtjänstgöring. Då det gällde familjebidrag intog lant- och trädgårdsarbetarna, såsom hörande till låglönegrupperna, en särställning jämfört med andra löntagare, eftersom de kunde vänta sig en relativt bättre gottgörelse för inkomstbortfall. Därtill kommer, att det i en tid av prisstegringar och livsmedelsbrist var fördelaktigt att ha naturainkomster.

I Västerås skall 13 % av de sökande ha varit privatanställda tjänstemän, i Järfälla bara 4 %. Bland de sökande i Västerås fanns alltså i relativa mått tre gånger så många tjänstemän som i Järfälla. Också privattjänstemännen fick oftast behålla någon del av sin normala lön under militärtjänstgöring. I Västerås var dessutom omkring 8 % av de sökande handelsanställda, i Järfälla bara 2 %. Av de handelsanställda hade ganska många individuellt eller kollektivt avtalad rätt till arbetsgivarersättning vid inkallelse.

Sammanfattning

Totalt hade maximalt 25 % av de sökande i Järfälla och Västerås sådana förvärvsvillkor, att viss arbetsgivarersättning under militärtjänstgöring kunde komma i fråga. Sådan ersättning var dock även för de generellt berättigade beroende av vissa individuella förhållanden såsom anställningstid, tjänsteställning m m.

I Järfälla var över 10 % av samtliga sökande egna företagare, i Västerås hälften så stor andel. Många företagare hade under tjänstgöring någon behållen inkomst av sin rörelse.

Majoriteten av de sökande i Järfälla och Västerås, 65–70 %, var dock kollektivanställda arbetare eller hade med dessa jämförbara anställningsvillkor, vilka inte berättigade till någon som helst ersättning från arbetsgivaren den tid de var inkallade.

Bostadsförhållanden

Författningsbestämmelserna om bostadsbidrag förutsatte, att såväl värnpliktiga med egna fastigheter som de med hyreslägenheter skulle kunna få sina bostadskostnader täckta av bostadsbidraget. De värnpliktigas familjer skulle inte behöva riskera sina bostäder på grund av inkallelse. Också ensamstående värnpliktig borde, i de fall han måste anses ha skälig rätt att få behålla sin bostad, beviljas bidrag.

Till bostadskostnaderna hörde också utgifter för bostadens uppvärmning. Beviljades bostadsbidrag, skulle det i princip även utgå bränslebidrag. Detta bidrag var inte tänkt som en särskild bidragsform utan närmast som ett tillägg till bostadsbidraget. I 1942 års förordning upplöstes dock detta samband, så att bränslebidrag kunde beviljas även i de fall man inte kunde medge bostadsbidrag.[5] Ensamstående värnpliktig kunde inte räkna med att få bränslebidrag, då hans bostad under tjänstgöring var obebodd och förutsattes stå ouppvärmd.[6]

Järfälla och Västerås uppvisade under krigsåren helt olika bostadsmarknader. I Järfälla bodde två av fem familjebidragssökande i egen fastighet. Också de sökande som hyrde lägenhet bodde i villafastigheter.[7] (Tab 10 bil.) Om man ser till bostädernas storlek hade Jär-

Tabell 3. BOSTADSSTANDARD. Procentuell fördelning av de värnpliktigas bostäder efter storlek. Exklusive ensamstående.

	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
4 rum och kök eller större	2	4	6	5	5	1	1	2
3 rum och kök	34	29	27	28	7	5	5	5
2 rum och kök	29	28	25	26	34	25	28	29
1 rum och kök	35	38	39	39	53	66	62	61
1 rum eller mindre		1	2	2	0	2	3	3
	100	100	99	100	99	99	99	100
Bortfall i %	69	32	21	30	29	32	35	33

fällaborna god bostadsstandard. Den vanligaste bostadsstorleken var visserligen ett rum och kök, men en fjärdedel av de sökande med försörjningsåtagande hade tvårummare, minst lika stor andel trerummare och var tjugonde bebodde fyra rum eller fler. (Tab 3.)

Av flera skäl var kostnaderna för bostäderna lägre än bostadsytorna låter förmoda. Över hälften av de sökande betalade mellan 30 och 59 kronor i månaden. Bara en femtedel erlade 60 kronor eller mer, därav var de flesta ägare av sin bostad. En femtedel hade ganska blygsamma kostnader om mindre än 30 kronor per månad. Det rör sig då i många fall om inneboenderum. I genomsnitt betalade de undersökta Järfällaborna 45 kronor per månad för sina bostäder, hyresrummen och lantarbetarnas fria bostäder frånräknade. (Tab 11 bil.) Järfällas jordägare var till en början generösa, men med tiden utkrävde de allt oftare hyra av sina anställda då dessa låg inkallade.[8]

I Järfälla var alltså de egentliga bostadskostnaderna tämligen låga, i stället hade man där höga uppvärmningskostnader. Då koks- och vedpriserna steg under krigsåren, blev bränslekostnaderna för många den största boendeutgiften under vintermånaderna.[9]

Att Västerås var en stadskommun kan utläsas redan av de familjebidragssökandes bostadsförhållanden. Bara 7 % av de sökande i Väs-

terås bodde i egnahem. Man var också betydligt mer trångbodd än i Järfälla. Endast en tredjedel av de sökande med försörjningsåtagande hade mer än ett rum och kök. Av flerrumsbostäderna utgjordes de allra flesta av tvårummare. Det var totalt inte mer än 7 % av familjeförsörjarna i Västerås som hade tre rum eller fler, i Järfälla hade över 30 % så stora bostäder. (Tab 3.)

Det verkar som om Västerås familjebidragssökande flyttade ned sig i avseende på bostadsstandard under de första beredskapsåren. Under period I var det omkring 45 % av familjeförsörjarna som hade två eller flera rum, under de två följande perioderna endast 30 respektive 35 %. (Tab 3.) På samma sätt minskade den andel som hade egnahem mellan de två första perioderna från 12 till 7 %. (Tab 10 bil.) Bortfallet av uppgifter är betydande, drygt 30 %. Det är dock osannolikt att detta bortfall skulle vara styrt av de sökandes bostadsförhållanden. Tendensen har därför godtagits. Den kan tolkas så, att man med krigsfamiljebidragen inte lyckades förhindra att bostadsmarknaden i Västerås utsattes för vissa störningar, åtminstone under åren 1940–41. Den viktigaste orsaken till denna oförmåga att uppehålla bostadsstandarden bör sökas i försämrade reallöner.

Var bostäderna i Västerås små, var de ändå dyrare än i Järfälla. Den största gruppen sökande, kring 45 %, hade utgifter om 30 till 59 kronor i månaden, men en nästan lika stor grupp betalade 60 kronor eller mer. En genomsnittlig bostadskostnad skall i Västerås ha legat nära 60 kronor per månad, 15 kronor mer än i Järfälla. Medelkostnaderna var i stort sett desamma för alla tre perioderna, men eftersom bostäderna var mindre under de två senare perioderna visar statistiken ändå en höjd kostnadsnivå. (Tab 11 bil.)[10]

I Västeråsbostäderna hade man betydligt lägre uppvärmningskostnader än i de gamla Järfällahusen. De sökande som hade s k värmeklausul i sina hyreskontrakt fick dessutom bränslekostnaderna utslagna på hela året, och den månatliga utgiften blev då ganska blygsam.

Sammanfattning

I Järfälla hade 40 % av de sökande egnahem, i Västerås inte ens 10 %. Järfällaborna hade också avsevärt större bostäder än Västeråsborna.

De senare tycks under period II i viss utsträckning ha flyttat ned sig till ännu mindre bostäder än dem de innehade vid undersökningsperiodens början.

I Västerås betalade de familjebidragssökande i genomsnitt 60 kronor per månad för sina bostäder. Detta värde förändrades inte under de tre författningsperioderna, men under de två senare perioderna fick man för detta belopp en mindre bostadsyta än under period I. I Järfälla, där det inte förekom någon nämnvärd omflyttning, steg den genomsnittliga bostadskostnaden mellan period I och III från 40 till något över 45 kronor. Järfällas bostadsbestånd utgjordes enbart av villafastigheter, till stor del gamla. De familjebidragssökandes bostadskostnader låg också på en nivå någonstans emellan kostnadsläget inom ortsgrupp I och II.[11] För Järfällas lantarbetare ingick bostaden normalt i avtalsenliga naturaförmåner, men under militärtjänstgöring utkrävde arbetsgivarna ofta hyra. I båda kommunerna hade mycket stora barnfamiljer liksom ogifta värnpliktigas familjer lägre bostadskostnader än övriga familjer.

För de sökande i Järfälla var bränslekostnaderna under eldningsperioden nästan lika dryga som de egentliga bostadsutgifterna. I Västerås var bränslekostnaderna per sökande till följd av boendemönstret avsevärt lägre än i Järfälla. Utslagna på hela kalenderåret bör de totala bostadskostnaderna ha varit av ungefär samma storleksordning i båda kommunerna, möjligen var de något lägre i Järfälla.

Familjeinkomsterna före tjänstgöring

Om familjens storlek och sammansättning utgjorde det primära kriteriet vid behovsprövningen, så var familjens civila inkomster under tjänstgöring det viktigaste sekundära kriteriet. Vanligen föll den värnpliktiges civila inkomster bort under hans tjänstgöring, varför den väsentliga frågan blir i hur stor utsträckning övriga familjemedlemmar förvärvsarbetade eller uppbar andra inkomster.[12] I denna undersökning är de totala familjeinkomsterna före inryckning av stort intresse, eftersom dessa senare skall jämföras med motsvarande inkomster under beredskapstjänstgöring.

Tabell 4. FAMILJEINKOMSTER FÖRE TJÄNSTGÖRING. Procentuell fördelning av de värnpliktiga efter totala familjeinkomster under normala civila förvärvsvillkor.

Sammanlagd familjeinkomst i kronor/månad	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
800 –		1	2	2	2	1	3	2
700 – 799		0	2	1	2	1	2	2
600 – 699		1	7	5	1	3	6	5
500 – 599	6	11	9	9	10	4	10	9
400 – 499	14	19	30	26	10	12	20	18
300 – 399	44	44	36	38	33	53	52	50
200 – 299	23	16	10	12	41	23	6	14
1 – 199	14	8	4	5	2	2	1	1
	101*	100	100	98	101	99	100	101
Medelinkomst i kr/månad (exkl företagare samt inkomster under 200 respektive om 800 kr/månad eller mer)	342	372	416	402	346	356	409	391
Bortfall i %	69	34	29	36	33	28	25	27

Om man fördelar de sökande efter deras totala familjeinkomster under normala civila förvärvsvillkor, ryms i Järfälla drygt 75 % inom klasserna 200–499 kronor i månaden, i Västerås en något större andel. (Tab 4.) Medelinkomsten för samtliga sökande och undersökningsår var några enstaka kronor högre i Västerås. Om man utesluter Järfällas mest utpräglade låginkomsttagare liksom de verkligt högavlönade i Västerås, dvs utelämnar alla sökande med normala totalinkomster om 200 kronor per månad respektive dem med 800 kronor eller mer, får emellertid Järfälla den högsta medelinkomsten.[13] Skillnaden är liten, 11 kronor, räknat på hela undersökningsperioden. (Tab 15 bil.)

Viktigare än att medelinkomsten för en 'genomsnittssökande' i Järfälla måhända låg några enstaka kronor högre än i Västerås är, att spridningen inom ramen 200–499 kronor i månaden, där de flesta sökande rymdes, tycks ha varit fördelaktigare för Järfällaborna. Det var

Tabell 5. FAMILJEINKOMSTERNAS FÖRDELNING PÅ INKOMSTTAGARE FÖRE TJÄNSTGÖRING. Procentuell fördelning av familjeinkomsterna efter relativ storlek på familjemedlemmarnas inkomstbidrag. Exklusive värnpliktiga utan samboende familjemedlem.

Annan familjemedlem än vpl bidrar till familjeinkomsten med:	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
76 – %	2			0				
51 – 75		1	0	0	1	1	1	1
26 – 50	11	14	13	13	14	10	11	11
1 – 25	16	17	12	13	13	11	10	10
Vpl ensam inkomsttagare	71	69	75	73	73	79	78	78
	100*	101	100	99	101	101	100	100
Bortfall i %	69	34	29	36	33	28	25	27

under samtliga tre perioder en något större andel sökande i Järfälla som låg i den översta klassen, 400–499 kronor, än fallet var i Västerås. Denna tendens blir ännu tydligare, om man även utesluter företagare och lantarbetare samt de värnpliktiga som inte underhöll någon samboende anförvant, dvs de grupper som hade olika relativ representation i de två kommunerna. (Tab 14–16 bil.)

I Järfälla uppgick den nominella inkomstförbättringen mellan period I och III, för de sökande vilkas familjeinkomster låg inom ramen 200–799 kronor per månad, till i genomsnitt 23 %, i Västerås till 22 %. Enligt socialstyrelsens beräkningar skall motsvarande löneökning för industriarbetare alla kategorier ha varit 22 %.[14] Denna undersöknings med hänsyn till bortfall m m osäkra värden bekräftas alltså, vad det gäller de tidsmässiga förändringarna, av den officiella statistiken. (Tab 15 bil.)

Av de sökande i Järfälla och Västerås vilka försörjde någon samboende anförvant var omkring 75 % ensamma ansvariga för familjens underhåll. Den traditionella arbetsfördelningen, där familjefadern ensam står för inkomsterna utifrån, var följaktligen förhärskande. (Tab 5.) I de fall den värnpliktige fick hjälp med att underhålla familjen,

var det sällan mer än en familjemedlem som gav sådant bistånd. (Tab 25 bil.)

Statistiken visar inte på någon ökad benägenhet bland de värnpliktigas anförvanter att träda ut i förvärvslivet. Tvärtom finns det en svag tendens åt motsatt håll i båda kommunerna. (Tab 5.) Bortfallet är för samtliga perioder 36 % i Järfälla och 27 % i Västerås. Om man inkluderar de tjänstgöringsperioder, för vilka det finns så mycken information att man med säkerhet vet eller måste anse det sannolikt att någon familjemedlem utom den värnpliktige haft inkomster, kan bortfallet minskas till 25 % för Järfälla och 19 % för Västerås. Tendensen förblir densamma. Andelen familjer, där den värnpliktige var enda inkomsttagare, minskade inte, möjligen ökade den i stället något. (Tab 18 bil.)

I de familjer, där någon eller några familjemedlemmar bistod den värnpliktige med försörjningen, tycks deras bidrag ha varit ungefär lika stora, relativt sett, i båda kommunerna. Det var lika vanligt, att deras inkomster uppgick till mer än en fjärdedel av familjeinkomsterna, som att det var mindre än en fjärdedel. Det var mycket ovanligt att de stod för mer än hälften av familjens sammanlagda inkomster. Med några enstaka undantag var den värnpliktige alltid den egentlige familjeförsörjaren. (Tab 5.)

Helt naturligt fanns det ett visst samband mellan familjeinkomsternas storlek och antalet inkomsttagare i familjen. För period I och II kan man sätta den undre gränsen för de inkomstklasser där flertalet familjer hade mer än en inkomsttagare vid 400 kronor i månaden, för period III vid 500 kronor. I de högre inkomstklasserna var följaktligen risken att en tjänstgöring skulle medföra totalt inkomstbortfall mindre än i de lägre klasserna. (Tab 19 bil.)

Om den värnpliktige delade försörjningsbördan med någon familjemedlem, var det helt naturligt oftast med hustrun. Att hustrun arbetade utanför hemmet tycks ha varit lika vanligt eller rättare ovanligt i båda kommunerna. Totalt skall 13 % av hustrurna ha haft förvärvsarbete.[15] Deras inkomstbidrag låg något oftare över än under en fjärdedel av familjeinkomsten. (Tab 20 bil.) Några enstaka hustrur förtjänade mer än mannen, men de utgjorde undantag. Medelinkomsten

var 154 kronor per månad i såväl Järfälla som Västerås. (Tab 6.)

Nu förväntade sig inte lagstiftarna, att kvinnor med vårdnad om minderåriga barn i större utsträckning skulle ge sig ut på arbetsmarknaden. Det var de barnlösa hustrurna man ville tvinga eller locka ut från hemmet. Ungefär 30 % av de här berörda hustrurna hade inga minderåriga barn. I Västerås skall 27 % av de barnlösa hustrurna ha förvärvsarbetat, i Järfälla 21 %. Inte heller i deras fall visar statistiken någon tendens till ökning. I stället skall andelen förvärvsarbetande hustrur ha minskat från första till andra författningsperioden, för att under den tredje åter ha stigit i Järfälla respektive ha varit oförändrad i Västerås. Detta kan tydas så att familjebidragsnämndernas praxis för inkomstavdrag under de två första perioderna var sådan att den avskräckte hustrurna från att ta förvärvsarbete. Den normerade behovsprövningen skall i så fall ha verkat åtminstone stabiliserande på utbudet av arbetskraft. (Tab 6.)

Ett ytterligare belägg för antagandet att arbetspremieringens effek-

Tabell 6. FÖRVÄRVSARBETANDE HUSTRUR

	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
Hela antalet undersökta hustrur	54	164	591	809	172	239	870	1 281
Därav förvärvsarbetande i %	24	10	14	13	16	12	13	13
Medelinkomst i kr/månad	97	122	171	154	120	137	166	154
Hela antalet undersökta hustrur utan minderåriga barn	19	44	158	221	67	83	258	408
Därav förvärvsarbetande i %	26	14	22	21	30	26	26	27
Medelinkomst i kr/månad	136*	156*	180	172	166	151	196	182
Bortfall i %	69	34	29	36	33	28	25	27

ter, i vart fall i de två undersökta kommunerna, inskränkte sig till att motverka en minskning av arbetskraftutbudet är att det i Järfälla och Västerås tycks ha varit ytterst få hustrur som tillträdde en anställning under pågående tjänstgöring. Å andra sidan var det en inte obetydlig andel hustrur som under en tjänstgöringsperiod upphörde med sitt förvärvsarbete. I Järfälla skall 14 % av de närmare undersökta hustrur som hade förvärvsarbete vid mannens inryckning ha upphört med detta före tjänstgöringens slut. I Västerås var motsvarande andel 5 %. I den mån man inför familjebidragsnämnden motiverade förändringarna var de vanligaste skälen barnsbörd, sjukdom eller permittering. I Järfälla tycks emellertid hustrurnas förvärvsarbete påfallande ofta ha rört sig om tillfälliga anställningar, medan det i Västerås oftare var fråga om stadigvarande arbete. I alla händelser finns det inte några tecken på att militärtjänstgöring var ett egentligt incitament till förvärvsarbete. (Tab 20 bil.)

Att de sökandes minderåriga barn förvärvsarbetade var ovanligt både i Järfälla och i Västerås. Andelen minderåriga barn med förvärvsinkomster bör inte ha överstigit 5 %. Medelinkomsten var runt 120 kronor per månad. Av de vuxna barnen hade 60–70 % förvärvsarbete. Deras medelinkomst låg kring 135 kronor i månaden. (Tab 21–22 bil.)

I Järfälla skall de värnpliktigas samboende föräldrar oftare ha uppburit inkomster än motsvarande kategori familjemedlemmar i Västerås. I Järfälla utgjorde inkomsttagande föräldrar uppåt två tredjedelar av samtliga, i Västerås runt hälften. Detta stämmer med att föräldrarna i Järfälla tycks ha varit något äldre och för det mesta uppbar folkpension. Ett fåtal sökande i Järfälla hade familjer som inrymde förvärvsarbetande förälder. I Västerås var sådana familjer mindre sällsynta men för den skull inte vanliga. Nu ansökte man inte om familjebidrag för förälder som var fullt arbetsför och hade tillräckliga inkomster. Sådana föräldrar har kommit med i detta sammanhang, därför att de tillhörde familjer med andra bidragsberättigade medlemmar. Dessa förvärvsarbetande föräldrar, och ytterligare några få med tjänstepensioner, har i alla fall medfört att medelinkomsten för inkomstuppbärande föräldrar blivit 55 kronor i Västerås, mot bara 40 kronor i Järfälla. (Tab 23 bil.)

Sammanfattning

Den normala inkomstfördelningen bland de bidragssökande familjerna i Järfälla och Västerås var ganska likartad. I Järfälla förekom visserligen en något större andel utpräglat lågavlönade värnpliktiga, de flesta lantarbetare, men familjen med 'vanligen förekommande' inkomststandard var i det närmaste likställd i de två kommunerna. Eftersom Järfällafamiljerna var större, hade de dock lägre konsumtionskapacitet per familjemedlem. De totala familjeinkomsterna före tjänstgöring uppgick i båda kommunerna under period I till i genomsnitt 345 kronor i månaden, under period III till 410 kronor. Fördelade efter familjeinkomsternas storlek rymdes 75–80 % av samtliga sökande inom inkomstskiktet 200 till 499 kronor i månaden.

Såväl i Järfälla som i Västerås var flertalet bidragssökande med försörjningsåtagande ensamma ansvariga för sina familjers underhåll, endast var fjärde värnpliktig bistods med försörjningen av någon familjemedlem. I de fall annan familjemedlem än den värnpliktige uppbar inkomster uppgick dessa sällan till mer än halva familjeinkomsten. 10–15 % av de sökandes hustrur förvärvsarbetade. Andelen var densamma i båda de undersökta kommunerna. Av barnlösa hustrur skall något fler, omkring 25 %, ha haft förvärvsinkomster. Andelen förvärvsarbetande hustrur ökade inte med tiden, snarare minskade den något. Inget finns heller som tyder på att militärtjänstgöring, utom i enstaka fall, föranlett den värnpliktiges hustru (eller annan familjemedlem) att ta förvärvsarbete.

Minderåriga barn hade sällan förvärvsarbete, medan ungefär två av tre vuxna barn lämnade något bidrag till familjeinkomsten. Åtminstone hälften av de föräldrar, som var ekonomiskt beroende av sin värnpliktige son, uppbar någon inkomst, vanligen folkpension. Övriga kategorier anförvanter var endast sporadiskt företrädda i de sökandes hushåll, och deras inkomstbidrag därför inte av någon generell betydelse. Enligt undersökningsresultaten var det inte bland någon kategori av de bidragssökandes anförvanter en avgjort större andel förvärvsarbetande personer under period III än under period I.

7. Familjernas ekonomiska villkor under de värnpliktigas tjänstgöring

Tjänstgöringsperiodernas längd och fördelning

Antalet tjänstgöringsperioder per värnpliktig varierar stort. I hög grad beror antalet på tidpunkten för den värnpliktiges första ansökan. Ett betydande, men inte närmare fixerbart, antal värnpliktiga var vid första ansökningstillfället nyinflyttade i kommunen. Det betyder att de mycket väl kan ha fullgjort tidigare tjänstgöringar, ehuru dessa gottgjorts av andra kommuner än de här undersökta. De som under beredskapsåren flyttade från Järfälla och Västerås ger inte heller det verkliga antalet inkallelser. Många ryckte in redan hösten 1939, men tiden före april 1940, då den första familjebidragsförordningen kom till, faller utanför denna undersökning. Att fastställa det totala antalet tjänstgöringsdagar per värnpliktig, och därmed hur beredskapen träffat de två kommunernas invånare, är alltså inte möjligt.

Medeltalet tjänstgöringar per sökande under tidsperioden april 1940 till och med december 1945 är för Järfälla 2,3 och för Västerås 2,4. Variationsbredden är en till tio inkallelser. Tjänstgöringarna varade en dag eller ända upp till tre år. I de mycket långa tjänstgöringarna ingick dock alltid frivilligt åtagande. Hur stor del av dessa långa tjänstgöringar de värnpliktiga fullgjorde såsom frivilliga har inte gått att fastställa i brist på information. (Tab 26 bil.)

Tjänstgöringsperioderna blev kortare med tiden. Genomsnittet för alla de undersökta åren är inte fullt tre månader. Under författningsperiod I var en genomsnittlig tjänstgöring ungefär en månad längre än under period III. Medeltalet tjänstgöringsdagar per värnpliktig var i båda kommunerna drygt 200 dagar på samtliga undersökningsår. För Västerås del uppgår bortfallet av uppgifter till nästan en fjärdedel, men värdena stämmer mycket bra med de för Järfälla erhållna, vilka inte belastas av något nämnvärt bortfall. (Tab 26 bil.)

Levnadskostnaderna var högre under årets kalla månader. Den mest betydande utgiftsökningen utgjordes av kostnader för bostadens uppvärmning. Detta hade lagstiftarna beaktat med det s k bränslebidraget. Eldningsperioden, den tid av året för vilken familjebidragsnämnderna betalade ut bränslebidrag, räknades normalt från 15 september till 15 maj. Av drygt tvåtusen undersökningsdagar ansåg Järfällanämnden 66 % berättiga till bränslebidrag. I Västerås uppgick eldningsdagarna till 64 % av samtliga undersökningsdagar.[1] Vid en fullständigt jämn fördelning av tjänstgöringarna borde följaktligen två tredjedelar av dem ha legat under eldningsperiod. Dock är proportionen för Järfällas del bara 60 % och för Västerås 58 %. Detta pekar inte på några generella arbetsmarknadspolitiska hänsyn från de inkallade myndigheternas sida. (Tab 26 bil.)

Ser man till de sökande som hade avgjort säsongbetonad sysselsättning, finner man dock en indikation på att man vid inkallelse beaktat den värnpliktiges civila näringsfång. Järfällas lant- och trädgårdsarbetare hade 63 respektive 69 % av sina tjänstgöringsdagar förlagda till eldningsperioden. För de självägande trädgårdsmästarna låg däremot hela 90 % av tjänstgöringsdagarna under årets åtta kalla månader. Här bör det ligga särskild hänsyn bakom fördelningen. (Tab 26 bil.)

För många värnpliktiga var det fördelaktigt att bli inkallad på vintern, säsongarbetslöshet förekom då som nu. Å andra sidan var utgifterna störst på vintern, och möjligheterna att på olika sätt dryga ut hushållskassan var mindre än under den varma årstiden.

Familjernas civila inkomster under tjänstgöring

Sedan familjebidragsnämnden med ledning av uppgifterna om familjens storlek och sammansättning samt bostadskostnader fastställt högsta möjliga bidrag, återstod den egentliga behovsprövningen. Det gällde att avgöra hur stor del av familjens eventuella civila inkomster som skulle dras av från maximibidraget. 1940 års förordning innehöll inga anvisningar beträffande avdrag för civila inkomster. I 1941 års tillägg till förordningen reglerades endast avdrag för den värnpliktiges civila inkomster, medan övriga familjemedlemmars inkomster inte alls berördes.[2] Om den värnpliktiges arbetsgivarbidrag inte översteg 25 %

av hans normala förvärvsinkomster, skulle de inte medföra avdrag. Behållna inkomster om mindre än 50 kronor i månaden skulle under inga förhållanden beaktas. Först i och med den normerade behovsprövningen blev även prövningen av hustrus och minderårigt barns inkomster centralt reglerad. För övriga kategorier familjemedlemmar behöll man även efter 1942 den fria behovsprövningen.

Omkring 20 % av de värnpliktiga löntagare i Järfälla som sökte familjebidrag fick under tjänstgöring behålla någon del av sina civila förvärvsinkomster. Av dem var drygt var fjärde lantarbetare med arbetsgivarbidrag in natura. I Västerås var andelen löntagare med arbetsgivarbidrag i kontanter drygt 15 %, medan andelen med naturabidrag utgjorde mindre än en procent. Man måste dock räkna med att ett obekant antal värnpliktiga hade civila inkomster som de inte meddelade familjebidragsnämnden. Hur många är omöjligt att ens uppskatta. I Västerås var det på grund av kommunens storlek naturligtvis lättare än i det lilla Järfälla att undanhålla biinkomster. Ersättning från den värnpliktiges ordinarie arbetsgivare kom dock sannolikt i de allra flesta fall till familjebidragsnämndernas kännedom.[3] (Tab 7.)

Andelen värnpliktiga med civila inkomstförmåner under tjänstgöring skiftade mellan de tre författningsperioderna. Dessa tidsmässiga förändringar följde inte samma mönster i de undersökta kommunerna. I Järfälla sjönk enligt statistiken andelen värnpliktiga löntagare med arbetsgivarbidrag mycket kraftigt från period I till II. Värdet för den första perioden vilar på ytterst bräcklig grund, men Järfälla familjebidragsnämnd tillämpade bevisligen under de allra första verksamhetsmånaderna hårda avdragsregler, vilka bör ha verkat avskräckande på arbetsgivarna.[4] Inte ens under period III, då fjärdedelsregeln tillämpades helt konsekvent, tycks arbetsgivarna i Järfälla ha återgått till sin från början mer givmilda inställning. (Tab 7.)

Enligt statistiken drog också arbetsgivarna i Västerås under period II i stor utsträckning in tidigare ersättning under militärtjänstgöring. Under period III skall de emellertid ha återupplivat sina mer eller mindre frivilligt påtagna bidrag till de anställdas familjer. De verkar till och med ha blivit ännu villigare att ge sådan hjälp än de var under period I. I Västerås kan alltså den avdragsfria fjärdedelen ha fått öns-

Tabell 7. ARBETSGIVARBIDRAG. De värnpliktigas under tjänstgöring behållna civila inkomster fördelade efter deras relativa storlek.

	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
Hela antalet undersökta vpl	63	181	629	873	208	296	1 110	1 614
Därav med arbetsgivarbidrag i:								
kontanter	22 %	15 %	14 %	15 %	15 %	9 %	19 %	17 %
natura	13 %	8 %	5 %	6 %		0 %	0 %	0 %
Samtliga vpl med arbetsgivarbidrag	35 %	23 %	19 %	20 %	15 %	9 %	19 %	17 %
Vpl:s under tjänstgöring behållna kontantinkomst i % av hans inkomst före inkallelse								
76 –	1		6	6 %	5	5	5	6 %
51 – 75		4	8	10 %	2	2	13	6 %
26 – 50	10	5	12	22 %	9	14	42	24 %
1 – 25	3	18	55	62 %	15	5	150	64 %
	14	27	81	100 %	31	26	210	100 %
Kontant arbetsgivarbidrag i medeltal kronor/månad	90	102	139	126	156	223	142	151
Bortfall i %	69	34	29	36	33	28	25	27

kad effekt.[5] Om man ser till den relativa storleken av de värnpliktigas behållna inkomster, dvs ersättningen under tjänstgöring i förhållande till normal lön, föreligger totalt sett inga nämnvärda skillnader mellan Järfälla och Västerås. Drygt 60 % av de värnpliktiga, som fick behålla någon del av sin kontanta lön, fick ut mindre än en fjärdedel. Ett

mindre antal privilegierade värnpliktiga uppbar under tjänstgöring mer än halva sin normala kontantlön. Utslagna på samtliga löntagare utgör dessa senare inte mer än 2 % och måste betecknas som undantag, medan de 12–15 % som fick högst hälften av normala kontantinkomster var tillräckligt många för att kräva generell bedömning av familjebidragsnämnderna. (Tab 7.)

Tidsmässigt visar däremot de två kommunerna, då det gäller storleken av arbetsgivarnas ersättning under tjänstgöring, ganska olika utveckling. Medelersättningen i kronor var således under period I och II avsevärt lägre i Järfälla än i Västerås. Dessutom skall arbetsgivarna i Järfälla redan under period II ha reglerat den relativa storleken av sina bidrag i enlighet med fjärdedelsregeln. I Västerås skedde det först under period III, då ersättningen såväl relativt som i kronor var av samma storleksordning i båda kommunerna. Ungefär 70 % av de värnpliktiga med behållen kontantlön fick under den sista perioden högst den avdragsfria fjärdedelen, vilket givit en medelersättning om 140 kronor i månaden. (Tab 7.)

Familjebidragsnämnderna hade inte bara den värnpliktiges eventuella civila inkomster att ta hänsyn till. Också övriga familjemedlemmars inkomster skulle inbegripas i prövningen. De olika kategorierna familjemedlemmar och deras inkomster har tidigare redovisats. Här skall bara undersökas hur stora familjernas sammanlagda civila inkomster var. Hur beroende var familjerna av familjebidragen?

Runt 60 % av löntagarfamiljerna i Västerås ställdes under period I och II helt utan civila inkomster under mannens tjänstgöring, i Järfälla omkring 40 %. Under period III utjämnades skillnaden. Drygt hälften av familjerna i båda kommunerna blev under denna period till följd av inkallelse helt beroende av familjebidrag. (Tab 8.)

Det var inte vanligt att en familj hade inkomster under tjänstgöring både av den värnpliktiges civila anställning och av någon eller några andra familjemedlemmars arbete. Därför var familjernas totala civila kontantinkomster bara obetydligt högre än de värnpliktigas behållna löner. I Järfälla steg de civila kontantinkomsterna per inkomsttagande familj mellan första och sista författningsperioden med i genomsnitt 40 %, dvs från 105 till 145 kronor per månad. I Västerås höll sig mot-

Tabell 8. FAMILJERNAS CIVILA INKOMSTER UNDER TJÄNSTGÖRING. Procentuell fördelning av löntagarfamiljernas totala civila inkomster under tjänstgöring efter deras relativa storlek.

Familjens totala civila inkomst under tjänstgöring i % av total inkomst före inkallelse	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
76 –	2		1	1	3	2	1	1
51 – 75	2	3	2	2	5	2	4	4
26 – 50	27	16	16	17	14	14	16	15
1 – 25	21	31	25	26	21	18	24	22
Enbart natura	11	8	4	5		0	0	0
Inga civila inkomster	37	41	52	49	57	64	55	57
	100*	99	100	100	100	100	100	99
Familjernas civila inkomster under tjänstgöring fördelade på enbart familjer med behållna kontantinkomster i medeltal kronor/månad	105	106	147	133	161	149	160	158
Dito fördelade på samtliga familjer	60	58	65	63	69	55	70	67
Bortfall i %	69	34	29	36	33	28	25	27

svarande inkomster på oförändrad nivå, omkring 160 kronor. Järfällafamiljerna hade alltså till en början betydligt lägre civila kontantinkomster under tjänstgöring än Västeråsfamiljerna. (Tab 8.) Eftersom Järfällafamiljerna var större, hade de också under period III lägre civila inkomster per familjemedlem än Västeråsfamiljerna. Skillnaden var under sista perioden omkring 20 % till de sistnämndas fördel. (Tab 27 bil.)

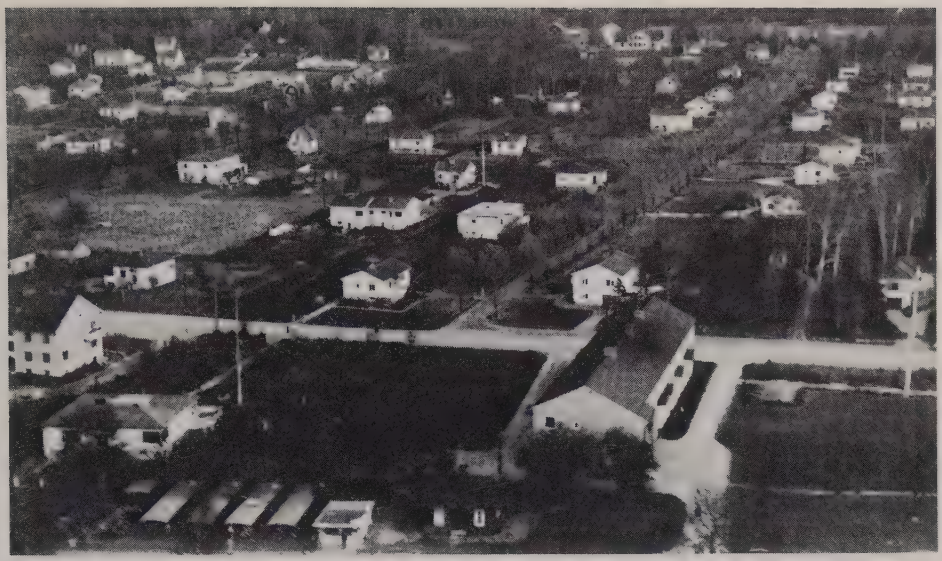
Jämför man de civila inkomsterna under tjänstgöring i olika inkomstklasser, får man en entydig tendens. Ju högre inkomstklass under normala civila förvärvsvillkor, desto vanligare var det att familjen hade civila inkomster under tjänstgöring, och desto större var även det

genomsnittliga antalet civila inkomstkronor per familjemedlem. Familjer med normal inkomststandard över genomsnittet hade, som tidigare påpekats, ofta någon inkomsttagare vid sidan av den värnpliktige. Vidare var det framför allt bättre avlönade värnpliktiga som fick arbetsgivarbidrag. Tjänstemän hade vanligen (oavsett arbetsgivare) någon behållen lön under tjänstgöring. Kommunalt och statligt anställda arbetare hade också generell rätt till sådan ersättning. Bland privatanställda arbetare och förmän var det ett fåtal som fick något bidrag från arbetsgivaren. I Järfälla har inte noterats en enda privatanställd industriarbetare (däremot fyra förmän vid Bolinders) med arbetsgivarbidrag. I Västerås tycks de två dominerande industriföretagen, ASEA och Svenska Metallverken, ha lämnat bidrag också till arbetare. Beloppet, en krona om dagen, ter sig dock blygsamt i jämförelse med tjänstemännens ersättning. Dessutom är det bara en mindre del av de arbetare som var anställda vid nämnda två företag som i sina ansökningar har uppgett att de fick bidrag från arbetsgivaren. Med undantag för dessa smärre bidrag som ASEA och Svenska Metallverken utbetalade till en del av sina arbetare utgick arbetsgivarbidragen i regel med viss procent av normal lön. Antalet kronor blev följaktligen fler ju bättre avlönad vederbörande värnpliktig var, och denna tendens slår igenom också om man grundar en jämförelse mellan inkomstklasserna på familjeinkomster. (Tab 28–29 bil.)

Sammanfattning

Av de familjebidragssökande värnpliktiga i Järfälla och Västerås, som var anställda hos privata eller offentliga arbetsgivare, skall 15–20 % ha uppburit arbetsgivarersättning under militärtjänstgöring. Till en början varierade ersättningen både i relativ storlek och i kronor från individ till individ, men från och med juli 1942 utgjorde den oftast 25 % av normal lön. I medeltal kronor per värnpliktig var arbetsgivarersättningen till en början avsevärt lägre i Järfälla än i Västerås. Under period III var genomsnittsersättningen i båda kommunerna omkring 140 kronor per månad.

Både i Järfälla och i Västerås sjönk andelen värnpliktiga med arbetsgivarersättning mellan period I och II. I Västerås, men inte i Jär-



Villabebyggelse i Järfälla före 1960-talets stora expansion. Här ligger nu Jakobsbergs moderna centrum. Huset t h i förgrunden är det enda som finns kvar sedan förr (Foto Jakobsbergs foto). Nedan kvarteret Josef, på sin tid moderna arbetarbaracker i Västerås (Foto Ernst Blom, Västmanlands Fornminnesförening).

Bolinders fabriks AB i Kalhäll. Ovan: köttkvarnsförpackning, kanske ett arbete för Järfällas beredskapshustrur? Th gjutaren Henry Bergsten, familjebidragsnämndens ordförande i Järfälla (Foton Bertil Höders). Nedan: Från fabriken till beredskapen. Många fick rycka in med kort varsel(Foton AFA).

fälla, verkar de liberaliserade avdragsregler som infördes i 1941 års författningstillägg ha fått åstundad effekt, såtillvida att arbetsgivarnas benägenhet att låta de anställda behålla någon del av sin normala lön åter ökade under period III.

Familjernas sammanlagda civila inkomster under tjänstgöring skall i Järfälla, räknat på samtliga författningsperioder, ha uppgått till i medeltal 135 kronor per inkomsttagande familj och månad. I Västerås var motsvarande medelinkomst nästan 160 kronor. Under period I var skillnaden större. Räknat i antal civila inkomstkronor per familjemedlem blir skillnaden mellan kommunerna ännu mer markerad beroende på att Järfällafamiljerna var större.

I båda kommunerna förelåg ett positivt samband mellan normal inkomstnivå och förekomst respektive storlek av civila inkomster under tjänstgöring. Detta beror dels på att goda familjeinkomster ofta härrörde från mer än en inkomsttagare, dels på att arbetsgivarbidrag var vanligare i de högre inkomstklasserna. Därtill var arbetsgivarbidragen oftast proportionella och innebar fler inkomstkronor ju högre normal lön den värnpliktige hade.

I Järfälla var under period I–II två av fem värnpliktiga löntagare med försörjningsåtagande helt beroende av familjebidrag, i Västerås tre av fem. Under den sista författningsperioden försvann denna skillnad. I båda kommunerna var det då drygt hälften av de anställda familjeförsörjarna som under tjänstgöring inte hade några som helst kända civila inkomster.

Prövningsnormerna

Familjepenning

Prövningen för familjepenning var såtillvida individuell, att familjebidragsnämnden i första hand tog hänsyn till sådana inkomster som kunde hänföras till berörd familjemedlem eller till den värnpliktige själv. Man beaktade emellertid också övriga familjemedlemmars inkomster. Det var närmast fråga om en blandning av individuell och kollektiv prövning, men den 1942 införda normeringen medförde att tillämpningen försköts mot en mer konsekvent utformad kollektiv

prövning. Det vore följaktligen varken riktigt eller tekniskt möjligt att undersöka utfallet för varje kategori familjemedlemmar för sig. Genom att jämföra en familjs sammanlagda familjepenning i förhållande till maximum och dess eventuella civila inkomster kan man studera, i vilken mån dessa inkomster överhuvudtaget påverkat familjepenningens storlek. Vilken av familjemedlemmarna som fick avkortat bidrag är av mindre intresse.

Såväl i Järfälla som i Västerås blev familjebidragsnämnden med tiden liberalare i sin behovsprövning, dvs beviljade i allt större utsträckning maximal familjepenning. Liksom i flera andra sammanhang tycks de två undersökta nämnderna under den sista författningsperioden ha nått fram till mycket likformig praxis. 85 % av de familjer, som var principiellt berättigade till familjepenning, beviljades under period III maximalt belopp. Mindre än 5 % fick ingen familjepenning alls, medan högst 15 % fick avkortat bidrag. (Tab 9.)

Ursprungligen var resultatet av prövningen inte lika samstämmigt. Under period I fick ungefär sex av tio Järfällafamiljer oavkortad familjepenning, mot kanske sju av tio i Västerås. Även under period II

Tabell 9. BEVILJADE FAMILJEPENNINGAR. Procentuell fördelning av beviljad familjepenning i förhållande till maximibelopp.

Beviljad familjepenning i % av max belopp	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
100 –	60	72	84	78	69	79	84	80
80 – 99	10	10	6	7	9	6	6	6
60 – 79	8	10	5	6	5	5	2	3
40 – 59	19	6	3	6	14	9	4	6
20 – 39	2	1	0	0	1	0	1	1
1 – 19	1		0	0			0	0
Ingen familjepenning	1		3	2	2	1	4	3
	101	99	101	99	100	100	101	99
Bortfall i %	3	4	4	4	21	20	21	21

var det något större andel Västeråsfamiljer som fick maximal familjepenning.

Också nedskrivningen av familjepenningen var den allra första tiden radikalare i Järfälla. Av nämndens protokollförda principbeslut framgår också, att man i Järfälla uppfattade 1940 års förordning något annorlunda än i Västerås. Hade den värnpliktiges hustru överhuvudtaget någon inkomst, drog Järfällanämnden oftast in hela den behovsprövade delen av familjepenningen, både för henne och hennes eventuella minderåriga barn. I Västerås tillämpade man en mer gradvis löpande avkortning anpassad till inkomsternas storlek. Då det gällde lantarbetarnas naturainkomster hade Järfällanämnden en annan inställning. Man menade, att eftersom lantarbetarnas arbetsgivare inte var i avtal förpliktade att låta sina anställda behålla naturalönen under tjänstgöring, borde man uppmuntra deras offervilja genom att undanta sådana förmåner från behovsprövningen. Redan under senare delen av period I mildrade dock Järfällanämnden sina avdragsregler för kontantinkomster och upphörde att särbehandla naturainkomster.[6]

Prövningsnormernas liberalisering illustreras mycket tydligt av statistiken. I Järfälla sjönk visserligen andelen sökande familjeförsörjare med civila kontantinkomster mellan period I och III från tre av fem till varannan sökande, men samtidigt ökade genomsnittsinkomsten i kronor med 40 %. Trots större civila inkomster var det under period III 85 % av de sökande som fick maximal familjepenning, mot bara 60 % under period I. I Västerås var andelen sökande med civila inkomster ungefär lika stor under period III som under period I, likaså genomsnittsinkomsten per familj. Ändå steg andelen bidragstagare med maximal familjepenning från 70 till 85 %. Avkortningarna blev dessutom i båda kommunerna med tiden inte bara färre utan också lindrigare. (Tab 9.)

Rena avslag, då i princip berättigade familjer inte fick någon familjepenning alls, var få. De blev något fler under period III, sedan det ovillkorliga grundbeloppet för hustru och minderåriga barn slopats, men inte heller då var det mer än 3–4 % av familjerna som fick totalt avslag.

En jämförelse mellan beviljad familjepenning och förekomsten av

civila inkomster bekräftar att prövningen ursprungligen inte följde riktigt samma principer i de två kommunerna men med tiden förändrades mot större generositet och likformighet. (Tab 30 a–b bil.) Emellertid kan man inte utan vidare använda ovan redovisade statistik över tilldelningen av familjepenningar som belägg för antagandet att Järfällanämnden till en början var strängare i sin prövning än Västerås-nämnden totalt sett. För det första tycks det under period I och II ha varit vanligare i Järfälla att de sökande hade civila inkomster under tjänstgöring. För det andra måste man även undersöka resultatet av prövningen för bostads- och bränslebidrag, innan man kan få fram en helhetsbild av prövningsutfallet i de två kommunerna.

Av betydelse för familjebidragstagarna var inte bara storleken av de beviljade bidragen utan också antalet dagar dessa utbetalades. Härvidlag fanns det redan från början strikta regler.[7] Ändock tycks saken ha vållat familjebidragsnämnderna vissa problem.

Enligt 1940 års förordning skulle familjepenningen betalas ut för samtliga tjänstgöringsdagar samt en extra dag. I Järfälla missuppfattade man tydligen bestämmelsen eller observerade den inte i tid. 66 % av de familjer, som uppbar familjepenning under period I, mottog den under exakt så många dagar som motsvarade tjänstgöringstiden. Bara 5 % erhöll den extra dagen. I Västerås var förhållandet nästan det omvända. 60 % fick sin extra dag familjepenning och 10 % exakt antalet tjänstgöringsdagar. (Tab 31 bil.)

I 1942 års förordning ökades den extra dagen till fem. Villkoret var dock att tjänstgöringen varat i minst 30 dagar. För kortare tjänstgöring skulle antalet dagar med familjepenning vara lika med tjänstgöringstiden.[8] Dessa regler har båda nämnderna uppfattat och uppenbarligen också sökt följa, men helt lyckades de inte. Om tjänstgöringen var mycket kort, två till tre dagar, kunde det hända att familjepenningen helt uteblev. Den kunde också betalas ut för dubbla antalet dagar. Inte heller de fem extra dagarna vid längre tjänstgöringar blev konsekvent utbetalade. (Tab 31 bil.)

Då det fanns särskilda skäl därtill kunde familjebidragsnämnden bevilja förlängt familjebidrag. Familjepenningen kunde efter särskild prövning utgå i högst 20 dagar utöver tjänstgöringstiden, tidigare

nämnda extradagar inräknade.[9]

I Järfälla medgavs under period I inte många förlängda bidrag. Det var också få värnpliktiga som sökte dylika. Av 16 % värnpliktiga, vilka fick mer än den obligatoriska extra dagen, fick uppskattningsvis hälften förlängd familjepenning. Resten fick helt enkelt för många dagar. Ungefär lika stor andel fick mindre än de skulle ha haft. Förlusten rörde sig dock i de flesta fall bara om några enstaka dagar. Under de två följande perioderna fick Järfällanämnden betydligt fler ansökningar om förlängda bidrag och beviljade följdriktigt fler sådana. Under period III fick hela 45 % av familjepenningstagarna förlängt bidrag, en del av dem för längre tid än de 20 dagar förordningarna föreskrev som maximum. (Tab 31 bil.)

Inte heller i Västerås utfördes räknearbetet helt felfritt, men felutbetalningarna var inte lika omfattande. Redan från begynnelsen fick man i Västerås ganska många ansökningar om förlängda bidrag. Under period I fick åtminstone 15 % förlängning, under de följande två perioderna bortåt 50 % av alla familjepenningstagare. (Tab 31 bil.)

För familjebidragstagarna kunde felaktiga beräkningar få ganska stora konsekvenser, även då felen var till synes små. Om man var inkallad under 40 dagar och fick för sex dagar för litet familjepenning, betydde det ett stort avbräck. Å andra sidan gjorde den värnpliktige, som var inkallad i fem dagar och fick bidrag för nio dagar, en god vinst i relativa mått. Inget tyder på att bidragstagarna någonsin kontrollerade de mottagna beloppen, medan de stundom besvärade sig mot besluten. Troligen var redovisningen på postgiroavierna inte sådan att beloppen kunde kontrolleras.[10] Generellt sett var också tendensen i felutbetalningarna gynnsam för mottagarna, såtillvida att fler tycks ha fått för mycket än för litet bidrag.

Bostads- och bränslebidrag

Bostadsbidraget var på flera sätt en mer svårhanterlig bidragsform än familjepenningen. Maximalt bostadsbidrag var i princip lika med grundhyra eller, för ägd bostad, amorteringar och räntor upp till ett belopp motsvarande bostadens hyresvärde.[11] Att fastställa bostadskostnaderna var emellertid många gånger problematiskt. 1941 påstod Väs-

teräs familjebidragsnämnd, att 30 % av de sökandes hyresuppgifter visat sig vara felaktiga.[12] Hur många som var avsiktligt vilseledande går inte att avgöra, i många fall var det säkert fråga om ren okunnighet. Särskilt de första åren var det många värnpliktiga som författade sina ansökningar ute på förläggningarna, där de inte hade tillgång till exakta uppgifter. Så många uppgifter rörande bostadskostnader var emellertid missvisande att familjebidragsnämnderna i Järfälla och Västerås fann sig föranlåtna att rutinmässigt kontrollera dem.

För de familjer som bodde i egnahem tillkom ytterligare svårigheter. Bostadsbidraget skulle som sagt täcka amorteringar och räntor och dessa var i och för sig inte omöjliga att kontrollera. Alla former av lån godkändes dock inte, framför allt inte lån av anförvanter och bekanta. En del värnpliktiga, t ex trädgårdsidkarna i Järfälla, hade mycket stora fastighetskostnader, vilka inbegrep även växthus och förvaringslokaler. Bostadsbidrag kunde bara beviljas för den egentliga bostaden, men det var inte alltid lätt att särskilja kostnaderna för denna från de totala fastighetskostnaderna. I Järfälla förekom till och med en trädgårdsmästare som bodde i ett av sina växthus. Att i sådana fall bedöma hyresvärdet av bostaden var ingen enkel uppgift.

En typ av civila inkomster medförde automatiskt avdrag på bostadsbidraget, nämligen inkomster av uthyrning. I Järfälla var det omkring 5 % av de sökande, som hyrde ut någon del av sin bostad. Några stora inkomster hade man inte av dessa inneboenderum, i medeltal för samtliga år 40 kronor per månad. I Västerås skall nästan dubbelt så stor andel sökande ha uppburit hyresintäkter. Dessutom förekom i Västerås en del ägare av flerfamiljshus. Deras relativt höga intäkter drar upp medelinkomsten där till 80 kronor i månaden räknat på samtliga år och hyresvärdar. (Tab 32 bil.)

Även om hyresinkomster alltid medförde avdrag på bostadsbidraget, drog man vanligen inte bort hela hyresbeloppet. Man tog hänsyn till att uthyrningen också medförde vissa utgifter. Hur stor del av hyresbeloppet som var att betrakta som inkomst bedömdes uppenbarligen från fall till fall.

Sedan väl bostadskostnaderna preciserats och eventuella avdrag för hyresinkomster blivit gjorda, skulle övriga inkomster tas i beaktande, innan bostadsbidraget slutligen kunde fastställas. Det var en ganska

omständlig procedur och ofta lät beslutet vänta på sig, särskilt under det första verksamhetsåret.[13]

Eftersom bestämmelserna om bostads- och bränslebidrag inte trädde i kraft förrän en bit in på period I, för bostadsbidragets del dock med retroaktiv verkan, är det inte möjligt att dra några andra slutsatser av statistiken över denna period än att det var en relativt stor andel sökande som av olika anledningar gick helt miste om bostadsbidrag, omkring en fjärdedel av de principiellt berättigade.[14] Under de följande två perioderna var motsvarande andel 15–20 %. (Tab 10.)

För hyreslägenheter visar utfallet av de två nämndernas prövning

Tabell 10. BEVILJADE BOSTADSBIDRAG. Procentuell fördelning av beviljat bostadsbidrag i förhållande till maximibelopp.

Bostadsbidrag i % av bostadskostnad exkl värme – hyresinkomster	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
Hyreslägenheter								
över 100 %	4	3	4	4	3	4	4	4
100	41	70	65	65	58	69	67	66
50 – 99	11	9	8	9	12	8	7	9
1 – 49		3	2	3	1	1	2	1
inget bostadsbidrag	44	16	20	21	26	18	20	20
	100**	101	99	102	100	100	100	100
Egnahem								
över 100 %	38	56	41	44	17	38	45	37
100	31	15	16	17	9	10	14	12
50 – 99	10	14	22	20	35	24	12	21
1 – 49	7	2	8	6	17	5	8	10
inget bostadsbidrag	14	13	13	13	22	24	20	21
	100**	100*	100	100	100**	101**	99**	101*
Hyreslägenhet + egnahem								
inget bostadsbidrag	30*	15	17	17	25	19	20	20
Bortfall i %	69	30	24	32	34	29	33	32

stor överensstämmelse. Under period II och III fick runt 70 % av de sökande med hyreslägenhet fullt bostadsbidrag. De 10 % som fick avkortade bidrag uppbar i de allra flesta fall minst halva maximibeloppet. (Tab 10.)

Av egnahemsägarna i Järfälla fick under de första två verksamhetsåren omkring 70 % fullt bostadsbidrag, i Västerås knappt hälften. Under period III sjönk sedan andelen maximalt kompenserade i Järfälla till något under 60 %, medan den i Västerås steg till motsvarande nivå. Fram till 1943 kunde nämnderna själva bestämma från vilken bidragsform de skulle göra eventuella avdrag. I Järfälla valde man att nedskriva familjepenningen, medan Västeråsnämnden föredrog att avkorta bostadsbidraget. I den tillämpningskungörelse som utfärdades i slutet av år 1942 stadgades att avdrag i första hand skulle göras från bostadsbidraget.[15] Järfällanämnden måste sålunda ändra sin praxis, vilket förklarar utvecklingen där. (Tab 10.)

Förordningarna talade i samband med bostadsbidrag om "skälig" bostadsstandard. Om en familj hade oskäligt stor eller dyr bostad, kunde bostadsbidraget skrivas ned eller familjen uppmanas att byta bostad.[16] Någon sådan uppmaning till flyttning har inte framkommit i denna undersökning. Inget tyder heller på att nämnderna tog hänsyn till kostnadsnivån vid sin prövning och avkortade bidraget för dyra bostäder oftare än för billiga. (Tab 35 bil.)

Nästan en fjärdedel av de sökande i Järfälla som var principiellt berättigade till bostadsbidrag fick överkompensation. I Västerås var motsvarande andel mindre än 10 %. (Tab 35 bil.) Både i Järfälla och i Västerås rör det sig huvudsakligen om egnahemsägare, men orsakerna till dessa höga bostadsbidrag är inte desamma i de två kommunerna. I Järfälla lade familjebidragsnämnden till ränte- och amorteringskostnaderna 1 % av fastighetens taxeringsvärde.[17] Följden blev att många husägare blev kraftigt överkompenserade i relativa mått. Var huset gammalt och lånen i det närmaste slutbetalda, betydde enprocenttillägget oproportionerligt många kronor i förhållande till ränte- och amorteringskostnaderna. För nyuppförda fastigheter blev tilläggen mer måttliga.

I Västerås gjordes inga motsvarande tillägg. Att många husägare ändå blev, i vart fall formellt, överkompenserade har sin grund i om-

ständigheten att flertalet husägare i Västerås hade hyresintäkter. Nämnden undantog en del av dessa inkomster såsom "utgifter för intäkternas förvärvande". Eftersom statistiken är baserad på bostadskostnader minus hela hyresinkomsten redovisar den för dessa bidragstagare relativ överkompensation.

Statistiken skall inte tydas så att de två nämnderna var 'otillbörligt' generösa då de utmätte bostadsbidrag till fastighetsägare och sökande med inkomster av uthyrning. Den belyser endast olikheterna i nämndernas normer för bostadsbidraget. Bestämmelserna att bidrag för egnahem skulle utmätas med hänsyn till hyresvärdet, och att man vid avdrag för hyresinkomster skulle ta hänsyn till hyresvärdens omkostnader, gav rum för lokala variationer. För hyreslägenheter var prövningen avsevärt enklare, vilket också kommer till uttryck i det mycket samstämmiga utfallet för de undersökta kommunerna.

Bostadsbidraget fastställdes under de första två författningsperioderna per månad. Bidrag skulle betalas ut för sådana bostadskostnader som förföll till betalning under den värnpliktiges tjänstgöringstid.[18] Detta beräkningssätt kunde få orättvisa följder. Den värnpliktige som hemförlovades den tjugoåttonde dagen i en månad fick inget bidrag för den följande månaden, medan den som kom hem andra dagen i en månad fick för hela månaden. Båda hade lika små möjligheter att med eget arbete betala bostaden. Nämnden kunde dock efter särskild ansökan bevilja förlängt bidrag i högst 30 dagar efter tjänstgöringens slut. Vid korta tjänstgöringar hände det ofta att den sökande gick helt miste om bostadsbidraget, därför att inga betalningar förfallit under just de dagar han tjänstgjort. I 1942 års förordning ändrades därför reglerna, så att bostadsbidraget liksom familjepenningen kunde bestämmas per dag. I princip borde det utgå under lika många dagar som tjänstgöringen varade.[19]

Med en marginal om ± fem dagar var det i Järfälla under period I omkring 40 % av de värnpliktiga med bostadsbidrag som uppbar bidraget under en tid som svarade mot tjänstgöringstiden, i Västerås en inte fullt lika stor andel. Av återstående 60 % fick något mer än hälften överskottsdagar. Under den följande perioden beviljade båda nämnderna i ökad utsträckning förlängning. Omkring hälften av bi-

dragstagarna fick extra dagar bostadsbidrag. I Järfälla fick dock fortfarande var fjärde för litet antal dagar, i Västerås knappt var sjätte. (Tab 36 bil.)

Då bostadsbidraget beräknades per dag fick 60 % av bidragstagarna exakt så mycket bidrag som tjänstgöringstiden berättigade till, medan ca 25 % fick förlängt bidrag. 5–10 % fick fortfarande färre bidragsdagar än tjänstgöringstiden borde ha föranlett, men då förelåg oftast särskilda omständigheter. (Tab 36 bil.)

Bestämmelserna om bränslebidrag började inte tillämpas förrän på hösten 1940. De som låg inkallade våren 1940 gick därför helt miste om bränslebidrag medan de ofta fick retroaktivt bostadsbidrag. Emedan bränslebidraget i likhet med bostadsbidraget fram till juli 1942 beräknades per månad, var det också under period II ganska många (omkring en tredjedel) principiellt berättigade värnpliktiga som inte fick något bränslebidrag alls till följd av att de hempermitterats innan bidraget börjat betalas ut. Under period III skulle även bränslebidraget bestämmas per dag.[20] I Järfälla var det också under denna period betydligt färre värnpliktiga som gick helt miste om sådant bidrag. I Västerås drog man ofta in bränslebidraget då det förelåg höga civila inkomster, varför det även under period III var en tredjedel av de principiellt berättigade som inget bränslebidrag fick. I båda kommunerna fick runt 65 % maximalt bränslebidrag, räknat på alla tre perioderna. (Tab 11.)

Reglerna för hur länge man kunde uppbära bränslebidrag var desamma som för bostadsbidrag, med den skillnaden att det bara var de dagar som låg under eldningsperioden som berättigade till bidrag. Drygt en tredjedel av bidragstagarna i båda kommunerna fick under period I och II så många dagar bränslebidrag som tjänstgöringstiden berättigade dem till. Av övriga bidragstagare fick i Järfälla två av tre extradagar. I Västerås var följderna av månadsberäkningen inte fullt så förmånlig. Då bränslebidraget bestämdes per dag, fick över 60 % av mottagarna lika många bidragsdagar som motsvarade tjänstgöringstiden. Runt 25 % fick extradagar medan 10–15 % fortfarande gick miste om några dagar. (Tab 37 bil.)

Eftersom beloppen för bränslebidrag var olika hade bidragsformen

Tabell 11. BEVILJADE BRÄNSLEBIDRAG. Procentuell fördelning av beviljat bränslebidrag i förhållande till maximibelopp.

Bränslebidrag i % av max tariffbelopp eller värmeklausul	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
Maximalt bränslebidrag	43	58	71	67	58	66	64	64
Avkortat bränslebidrag	11	7	10	9	3	4	3	3
Inget bränslebidrag	45	36	19	24	40	30	32	33
	99**	101	100	100	101	100	99	100
Bortfall i %	65	28	20	28	23	21	25	24

inte riktigt samma betydelse för bidragstagarna i de två kommunerna. För en- och tvårumsbostäder var visserligen tariffbeloppen ungefär desamma, åtminstone under de egentliga vintermånaderna, men för större bostäder betalade man ut betydligt högre bidrag i Järfälla. Där var maximibeloppet för en trerummare år 1943 52 kronor i månaden, i Västerås bara 33 kronor. (Tab 38 bil.) Då bostäder om tre rum eller fler förekom ungefär fem gånger så ofta i Järfälla som i Västerås, måste bränslebidraget sägas ha varit av störst betydelse för Järfällas familjebidragstagare.

Sammanfattning

Mindre än 5 % av de värnpliktiga som hade bidragsberättigad anförvant fick helt avslag på sin ansökan om familjepenning. Under period I och II, då samboende hustru och minderårigt barn alltid hade rätt till familjepenningens grundbelopp, var avslagen ännu fåtaligare.

Prövningsnormerna för familjepenning mildrades med tiden, så att avkortningarna blev både färre och lindrigare. Maximal familjepenning fick under period I 60–70 % av de sökande som var i princip berättigade, under period III nästan 85 %.

Prövningen för bostadsbidrag undergick inte lika stora tidsmässiga förändringar. Under period II och III fick omkring 65 % av de sökande som bebodde hyreslägenheter maximalt bostadsbidrag, medan

uppåt 20 % inte fick något bostadsbidrag alls. Av övriga 15 % fick de allra flesta minst halva maximibeloppet. Då det gällde bostadsbidrag för egnahem lade Järfällanämnden till en procent av fastighetens taxeringsvärde, medan Västeråsnämnden enbart räknade på ränte- och amorteringskostnader. Ungefär två av tre egnahemsägare i Järfälla beviljades fullt bostadsbidrag, vilket ofta på grund av enprocenttillägget innebar överkompensation. I Västerås fick omkring hälften av dessa sökande fullt bostadsbidrag.

I Järfälla fick totalt var fjärde sökande som var principiellt berättigad inget bränslebidrag, i Västerås var tredje. De sökande som beviljades bränslebidrag uppbar i de allra flesta fall fullt bidrag enligt tariff. För bostäder om högst två rum utgick bränslebidraget med i det närmaste lika stort belopp i båda kommunerna. För större bostäder, vilka var avsevärt vanligare i Järfälla, utbetalades högre belopp om de var belägna i Järfälla än om de låg inom Västerås kommungränser.

Under de två författningsperioderna var precisionen i det räknearbete som måste föregå utbetalningarna av beviljade bidrag liten, särskilt i Järfälla. Från och med period III blev beräkningarna mer korrekta, och nämndernas handläggning höll i detta avseende ungefär samma standard. Felen var i de flesta fall inte av grövre art, och de var minst lika ofta till fördel som till nackdel för bidragstagarna. De kan därför inte sägas ha varit betydelselösa. Också enstaka dagar uteblivet familjebidrag bör ha varit en kännbar förlust för mottagaren. Bostads- och bränslebidrag utbetalades till en början per månad, vilket medförde orättvisor, eftersom antalet månader med bidrag blev beroende av in- och utryckningsdagarnas läge i förhållande till månadsskifte. Under period III beräknades bostads- och bränslebidrag liksom familjepenningen per dag, vilket medförde att fler mottagare fick just så många bidragsdagar som motsvarade tjänstgöringstiden. Dagsberäkning var ur bidragsmottagarnas synvinkel att föredra, även om det innebar extraarbete för familjebidragsnämnderna.

Om man sammanställer undersökningsresultaten rörande prövningen för respektive familjepenning, bostads- och bränslebidrag, blir slutsatsen att det bara var på en enda punkt som de två nämnderna hade så skiljaktiga principer att de givit väsentligt olika utfall med konsekven-

ser för bidragsmottagarna – nämligen vad det gäller bostadsbidrag för egnahem. Järfällanämnden gav generellt sett bättre kompensation till egnahemsägare än Västeråsnämnden.

Till en början skilde sig nämndernas tillämpning också något i formellt hänseende, såtillvida att Järfällanämnden, då det förekom civila inkomster, oftast avkortade familjepenningen, medan Västeråsnämnden nedskrev bostadsbidraget. Till följd av bestämmelsen i 1942 års tillämpningskungörelse, att avdrag i första hand skulle göras på bostadsbidraget, bortföll under period III denna formella olikhet. Under sista perioden kännetecknades de två undersökta nämndernas handläggning i de flesta avseenden av stor likformighet, vilket hade sin grund i dels den hårdare författningsmässiga regleringen, dels den omständigheten att viktiga bakgrundsfaktorer, främst förekomst och storlek av de sökandes civila inkomster under tjänstgöring, visade mer likartat mönster under period III än under de föregående perioderna.

Familjernas inkomster under tjänstgöring

Totalvederlag

Med totalvederlag avses familjeinkomsterna under den värnpliktiges tjänstgöring uttryckta i procent av motsvarande inkomster före inryckningen, eller rättare: av de inkomster som varit möjliga om ingen tjänstgöring hade ägt rum. I inkomsterna under tjänstgöring ingår en schablonsumma, täckande den värnpliktiges militära naturaförmåner. Detta schablonbelopp, 55 kronor per månad, är detsamma för samtliga värnpliktiga under samtliga undersökningsår. (Se närmare redogörelse i kapitel 4, avsnittet Metodiska problem.)

Det genomsnittliga totalvederlaget skall, enligt den statistiska jämförelsen av inkomstnivån före och under tjänstgöring, ha ökat från drygt 65 % under period I till omkring 75 % under period II, för att under den sista perioden ha stigit till uppåt 80 %. Underlaget för dessa värden inkluderar samtliga familjeförsörjare utom företagare och lantarbetare. Dessa två kategorier redovisas senare i särskilda avsnitt. (Tab 12.)

Tabell 12. TOTALVEDERLAG. Procentuell fördelning av familjeförsörjare efter familjeinkomsterna under tjänstgöring i förhållande till motsvarande inkomster före inkallelse. Exklusive företagare och lantarbetare.

Familjens totala inkomst under tjänstgöring i % av inkomster före inkallelse:	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
130 –	2	2	2	2	1	1	1	1
110 – 129		5	10	8	4	6	5	5
90 – 109	8	11	18	16	11	20	22	20
70 – 89	27	[40]	[36]	[36]	33	[39]	[40]	[39]
50 – 69	[47]	34	26	29	[33]	26	23	25
30 – 49	12	9	7	7	14	8	7	9
1 – 29	4		1	1	4	1	1	1
	100*	101	100	99	100	101	99	100
Medelvärde	66	76	80	78	69	76	79	77
Bortfall i %	69	34	29	36	33	28	25	27

Mellan period I och II steg alltså totalvederlagen med i genomsnitt 5–10 procentenheter, medan förbättringen under den tredje perioden blev mindre. Härvidlag måste man emellertid beakta den utjämnande verkan av schablonvärdet för de värnpliktigas kostförmåner. Det bör i verkligheten ha skett en något större förbättring av totalvederlagen under den tredje perioden. Att de kraftigt uppskrivna familjepenningsbeloppen i 1942 års förordning inte medförde långt bättre vederlag än tidigare beror på att de motverkades av ganska stora nominella lönehöjningar, vilka dragit ned bidragens relativa värde.

I Västerås var det under period I endast en tredjedel av löntagarfamiljerna som fick ett totalvederlag om 50–69 % av normala inkomster, dvs rymdes inom den vederlagsklass där såväl median- som genomsnittsvärdet låg. Samtidigt uppbar nästan varannan familj ett vederlag om 70 % eller mer. Under följande period flyttade medelvärdet uppåt till klassen 70–89 % av normala inkomster. I båda kommunerna fick ungefär 40 % av löntagarna ett vederlag inom dessa ramar, medan 20–25 % fick mer än så. I Järfälla tycks spridningen under den sista författningsperioden ha förskjutits ytterligare något uppåt. I Väs-

Tabell 13. TOTALINKOMSTER I KRONOR PER MÅNAD. Procentuell fördelning av familjeförsörjare efter familjeinkomsterna före och under tjänstgöring. Exklusive företagare och lantarbetare.

Järfälla	Författningsperiod							
	I		II		III		I–III	
Familjens totala inkomst i kr/mån	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg
800 –			1		2	0	2	0
700 – 799				1	2	0	2	1
600 – 699			1		8	3	6	2
500 – 599	6		13	1	10	4	11	3
400 – 499	16	2	20	7	[35]	20	[31]	16
300 – 399	[51]	12	[53]	30	37	[31]	41	[30]
200 – 299	22	[51]	11	[43]	5	33	7	36
1 – 199	4	35	1	18	1	8	1	12
Medelinkomst i kr/mån (exkl inkomster före inkallelse under 200 och över 800 kr/mån)	99** 348	100** 246	100 382	100 282	100 430	99 339	101 415	100 319
Totalvederlag		71		74		79		77
Bortfall i %	69		34		29		36	
Västerås								
800 –	2		1	0	3	0	2	0
700 – 799	2		1	0	3	1	2	1
600 – 699	2	1	3		6	2	5	1
500 – 599	11	1	5	3	10	6	9	4
400 – 499	9	8	14	5	22	15	19	12
300 – 399	[35]	14	[53]	23	[50]	[34]	[49]	29
200 – 299	39	[41]	21	[54]	5	33	12	[38]
1 – 199	1	36	2	14	1	10	1	14
Medelinkomst i kr/mån (exkl inkomster före inkallelse under 200 och över 800 kr/mån)	101 351	101 243	100 363	99 274	100 418	101 326	99 398	99 305
Totalvederlag		69		75		78		77
Bortfall i %	33		28		25		27	

teras förblev utfallet detsamma som under period II.

Då bortfallet av tjänstgöringsperioder rör sig om 25–35 %, Järfällas period I obeaktad, är resultatet sådant det relaterats ovan naturligtvis inte statistiskt bevisat. Värdena för de två delundersökningarna stämmer emellertid så bra sinsemellan att de kan sägas bekräfta varandra. De enda gemensamma faktorerna för Järfälla- och Västeråsundersökningen är undersökaren och den lagstiftning som drog upp ramarna för familjebidragsverksamheten. Man bör kunna anta att det är den senare faktorn som verkat starkast, och att den erhållna likheten i utfallet är en konsekvens av dennas utformning. Bortfallet innebär uppenbarligen inte en så stor svaghet som man kunnat befara med tanke på dess omfattning.

Vad innebar då de relativa vederlagen? Hur många kronor gav ett genomsnittligt totalvederlag? Eftersom båda de jämförda inkomstsituationerna undergick förbättringar i absoluta tal, kunde en höjning av totalvederlaget med några få procentenheter betyda ganska många kronor. Att inflationen under krigsåren minskade deras köpkraft är en annan sak.[21]

För samtliga löntagarfamiljer (utom lantarbetarfamiljerna) skall medelinkomsten under tjänstgöring ha stigit från 245 till 340 kronor per månad i Järfälla, och från 245 till 325 kronor i Västerås. Familjeförsörjarnas genomsnittsinkomster under tjänstgöring var alltså mycket lika i de två kommunerna. Den nominella förbättringen från period I till III uppgick till runt 35 %. Familjer, som före inkallelsen hade extremt höga eller låga inkomster, har inte medtagits vid beräkningen av dessa medelvärden.[22] Detta gäller för övrigt alla medelvärden som hädanefter redovisas, med undantag för de beräkningar som visar vederlagsnivån för olika inkomstklasser. (Tab 13.)

Försörjningsvederlag

Familjernas totalinkomster sjönk med i genomsnitt 35–20 % beroende på tidpunkt för tjänstgöringen. Totalvederlaget säger emellertid inte så mycket om de hemmavarande familjemedlemmarnas situation, eftersom det inkluderar den standardsänkning som föll på den värnplik-

FYLL "BEREDSKAPSBÖSSAN" MED SLANTAR DEN 1 MAJ.

När den stora insamlingen för de inkallade stockholmarnas familjer och stadens hemvärn startar den 1 maj — samtidigt med medborgartåget — komma 140 mjölkflaskor att fungera som sparbössor. Mjolkcentralen har ställt till förfogande både "bössorna", lastbil och en chaufför, som här visar att han tänker ta hem åtskilligt i de nymodiga kassaskrinen. Lyd inskriptionen och "fyll flaskorna!".

Se artikel på sidan fem, spalt fem.

"Mjölkflaskinsamlingen." 1 maj 1941 samlades i Stockholm in drygt 10 000 kr till de inkallades familjer (Foto DN).

Ovan: "Gula faran" i Västerås, ett bostadsområde för industriarbetare (Foto Ernst Blom, Västmanlands Fornminnesförening).

Nedan: Ett mellansvenskt arbetarhem 1945 (Foto Bertil Norberg, Pressens Bild).

Interiörer från ett mellansvenskt lantarbetarhem. Man har visserligen fått elektricitet men steget till dagens lägenhetsstandard är ändå mycket långt (Foton Bertil Norberg, Pressens Bild).

tige. I inkomstkronor var de militära naturaförmånerna lika för alla. Om man i stället mäter värdet av den värnpliktiges bortfall ur familjens hushållsbudget, måste man relatera detta värde till individuella faktorer som antal familjemedlemmar och normal inkomstnivå. Detta har här skett på så sätt att varje familjemedlem åsatts ett s k försörjningstal (på basis av familjepenningen) som ger hans eller hennes relativa andel av hushållsbudgeten. Inkomsterna före och under tjänstgöring har därefter dividerats med de hemmavarande familjemedlemmarnas sammanlagda försörjningstal. Förhållandet mellan de disponibla inkomsterna per hel familjemedlem (försörjningstalet 100) under de två jämförda inkomstsituationerna ger försörjningsvederlaget, som alltså mäter förändringen av de hemmavarande familjemedlemmarnas konsumtionskapacitet mätt i kronor. (För närmare redogörelse se kapitel 4, avsnittet Metodiska problem.)

Tabell 14. FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG. Procentuell fördelning av familjeförsörjare efter inkomsterna per familjemedlem under tjänstgöring i förhållande till motsvarande inkomster före inkallelse. Exklusive företagare, lantarbetare och ogifta utan samboende familjemedlem.

Inkomst under tjänstgöring/hel familjemedlem i % av motsvarande inkomst före inkallelse:	Järfälla				Västerås			
	Författningsperiod				Författningsperiod			
	I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
150 –	4	3	3	3	3	5	3	4
130 – 149		3	6	5	1	3	5	4
110 – 129		10	17	14	8	11	19	16
90 – 109	19	32	[31]	[30]	22	[35]	[38]	[35]
70 – 89	[34]	[31]	29	30	[35]	30	26	28
50 – 69	32	16	12	14	23	9	6	9
30 – 49	11	4	1	3	8	4	1	3
1 – 29		1		0	1	2	0	1
	100**	100	99	99	101	99	98	100
Medelvärde (exkl inkomster före inkallelse under 200 resp över 800 kr/mån)	72	88	97	93	82	91	98	95
Bortfall i %	69	35	29	36	33	28	26	28

Tabell 15. FÖRSÖRJNINGSKRONOR PER HEL FAMILJEMEDLEM. Procentuell fördelning av familjeförsörjare efter inkomsterna per hel familjemedlem före och under tjänstgöring. Exklusive företagare, lantarbetare och ogifta utan samboende familjemedlem.

Järfälla	Författningsperiod							
	I		II		III		I–III	
Antal kronor i månaden/hel familjemedlem	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg
350 –				1	6	4	5	3
300 – 349	4	2	5	1	4	4	4	4
250 – 299	4		3	3	12	8	10	6
200 – 249	15	9	21	14	26	19	24	17
150 – 199	[34]	13	[46]	29	[34]	[42]	[37]	[37]
100 – 149	30	[36]	20	[39]	17	22	19	26
50 – 99	13	38	5	12	1	1	3	6
1 – 49		2		1				0
	100**	100**	100	100	100	100	102	99
Medelinkomst i kr/månad (exkl inkomster före inkallelse under 200 och över 800 kr/mån)	166	119	182	158	208	198	200	184
Försörjningsvederlag		72		87		95		92
Medelinkomst exkl bostadskostnader	147	92	160	128	186	166	178	153
Försörjningsvederlag		63		80		89		86
Bortfall i %	69		35		29		36	

I Västerås uppgick löntagarfamiljernas försörjningsvederlag under period I till i genomsnitt 80 %, i Järfälla verkar det ha varit något lägre. Under följande två perioder förbättrades genomsnittsvederlaget betydligt. Under period II låg det sålunda kring 90 % i båda kommunerna, under period III i närheten av 100 %. (Tab 14.)

Den stora nedskärningen av familjernas totalinkomster under pe-

Tabell 15. Fortsättning.

Västerås	Författningsperiod							
	I		II		III		I–III	
Antal kronor i månaden/hel familjemedlem	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg
350 –	6	5	2	3	8	8	7	7
300 – 349	4	2	3	3	4	5	4	4
200 – 249	3	4	7	7	11	9	9	8
250 – 299	14	6	20	8	23	19	21	15
150 – 199	32	11	32	30	36	38	35	33
100 – 149	40	47	34	41	17	19	23	27
50 – 99	1	23	1	8	1	2	1	6
1 – 49		1	0	0	0	0	0	0
	100	99	99	100	100	100	100	100
Medelinkomst i kr/månad (exkl inkomster före inkallelse under 200 och över 800 kr/mån)	179	148	183	165	209	202	200	188
Försörjningsvederlag		83		90		97		94
Medelinkomst exkl bostadskostnader	144	97	152	120	172	153	165	140
Försörjningsvederlag		67		79		89		85
Bortfall i %	33		28		26		28	

riod I innebar alltså en betydande generell standardsänkning för de hemmavarande familjemedlemmarna. Allt eftersom behovsprövningen liberaliserades och bidragsbeloppen höjdes, blev det emellertid i allt högre grad de värnpliktiga som fick ta den totala standardsänkning som eventuellt fanns kvar efter förbättringarna, medan deras familjer gick nästan skadeslösa.

Om man bestämmer optimalt vederlag till minst 90 % av normal konsumtionskapicitet i kronor per familjemedlem, bostadskonsumtionen inräknad, fick i Västerås under period I knappt 35 % av familjerna

i det närmaste oförändrad eller till och med förbättrad försörjningssituation under tjänstgöring. Under nästa period ökade denna andel till över 50 %, och under period III skall 65 % av Västeråsfamiljerna ha sluppit någon nämnvärd standardförsämring till följd av inkallelse. I Järfälla var andelen optimalt kompenserade familjer under samtliga författningsperioder ungefär lika stor som i Västerås, möjligen var den något lägre. Väsentlig standardsänkning, dvs mindre än 70 % i försörjningsvederlag, fick under period I var tredje Västeråsfamilj. Fram till sista perioden minskade andelen avsevärt underkompenserade familjer i Västerås till var fjortonde, i Järfälla till var sjunde. (Tab 14.)

Nu utgick lagstiftningen från att de värnpliktiga och deras familjer skulle få behålla oförändrad bostadsstandard.[23] Den förutsatta standardförsämringen skulle alltså gälla den dagliga konsumtionen av mat, kläder m m. De hittills presenterade värdena inbegriper emellertid också bostadskostnaderna. Avräknas familjebidragstagarnas genomsnittliga bostadskostnader i respektive kommun, förstärks standardsänkningen så att samtliga perioder ger en generell underkompensation.[24] Kunde också bränsleutgifterna räknas bort, blev resultatet ytterligare någon standardförsämring. Nu var bränsleutgifterna störst i Järfälla, men de små skillnader mellan kommunerna, som statistiken visar, är i alla händelser för små att kunna tillmätas någon betydelse, med tanke på underlagets svagheter. Det är möjligt att Järfällaborna under period I fick något sämre vederlag under tjänstgöring än Västeråsborna, men på grund av det stora uppgiftsbortfallet för perioden kan detta inte bevisas. Mer anmärkningsvärt än eventuella smärre olikheter är att resultaten för de båda undersökningarna genomgående ligger så nära varandra.

Hittills har redan givits två olika bud rörande storleken av den generella standardförsämring som de värnpliktigas hemmavarande familjemedlemmar fick vidkännas under tjänstgöring. Ser man enbart till den dagliga konsumtionen minus bostadsutgifterna, blir slutbudet följande: under period I tvingades familjerna skära ned sin konsumtion med i genomsnitt 35 %, under period II med 20 % och under period III med bara 10 %. (Tab 15.)

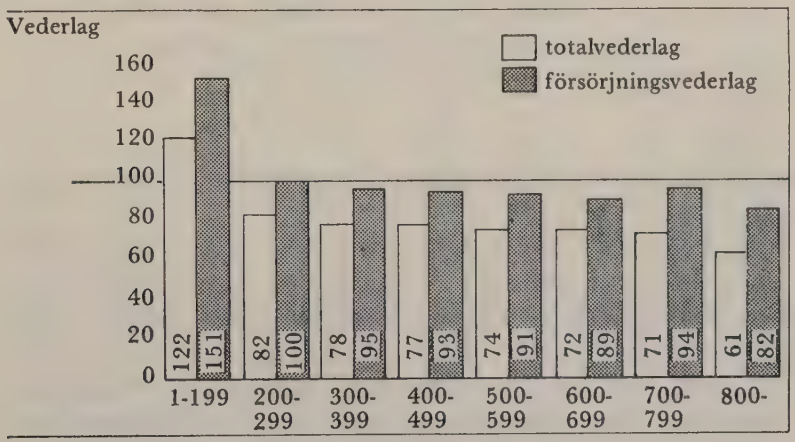
Räknat i kronor höjdes försörjningsvederlaget exklusive bostadsutgifter för hel familjemedlem under tjänstgöring med omkring 65 %,

från 95 kronor per månad under period I till runt 160 kronor under period III. Den normala civila inkomstnivån steg med 20–25 %, från 145 kronor till omkring 180 kronor per månad och hel familjemedlem. Trots inflationen bör försörjningssituationen ha förbättrats avsevärt med tiden. (Tab 15.)

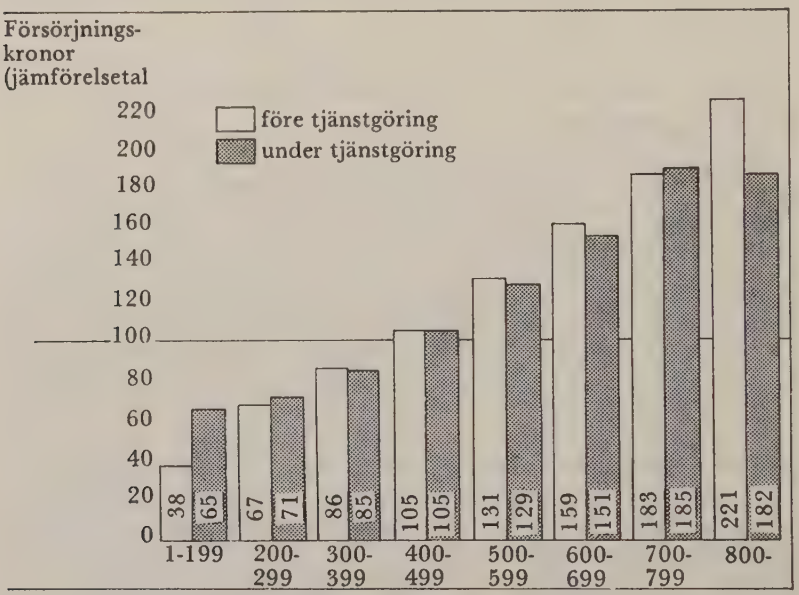
Faktorer av betydelse för vederlagsnivån i det enskilda fallet

Det tycks inte ha förelegat något absolut samband mellan normal inkomstnivå och det relativa vederlagets storlek. En sammanställning av normal inkomstklass och total- respektive försörjningsvederlag ger visserligen en fallande tendens. Ju högre inkomster före inkallelse, desto lägre genomsnittsvederlag. Skillnaden är emellertid bara några enstaka procentenheter per inkomstklass, trots att varje klass omfattar hundra kronor. Mellan lägsta och högsta inkomstklass blev det dock en utjäm-

Tabell 16. VEDERLAG OCH NORMAL INKOMSTNIVÅ. Genomsnittligt vederlag i olika inkomstklasser. Exklusive företagare och ogifta utan samboende familjemedlem. Järfälla och Västerås sammantaget. Författningsperiod I–III. Bortfall 31 %.



Tabell 17. INKOMSTFÖRDELNING FÖRE OCH UNDER TJÄNSTGÖRING. Medeltal försörjningskronor i olika inkomstklasser uttryckt i jämförelsetal. 100 = genomsnittet för samtliga inkomstklasser. Exklusive företagare och ogifta utan samboende familjemedlem. Järfälla och Västerås sammantaget. Författningsperiod I–III. Bortfall 31 %.



ning, jämfört med normala civila inkomstförhållanden. (Tab 16 samt 39 a–c bil.)

Om man i stället för vederlagsnivå jämför de inbördes förskjutningarna mellan inkomstklasserna i förhållande till den genomsnittliga inkomstnivån för samtliga klasser, blir tendensen ännu tydligare. Inom inkomstskiktet 200–799 kronor per månad (som omfattade runt 95 % av familjerna) förblev de normala standardskillnaderna i det närmaste oförändrade under tjänstgöring. Endast för ytterlighetsgrupperna med mycket låg respektive hög normal inkomstnivå medförde beredskapstjänstgöring en generell utjämning. (Tab 17 samt 40 a–e bil.)

Tabell 18. FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG OCH CIVILA INKOMSTTILLSKOTT. Familjer utan respektive med civila kontantinkomster under tjänstgöring om minst 50 kronor per månad fördelade efter försörjningsvederlagets storlek. Exklusive företagare, lantarbetare och ogifta utan samboende familjemedlem.

Järfälla	Författningsperiod							
Inkomst under tjänstgöring/hel familjemedlem i % av inkomst före inkallelse	I		II		III		I–III	
	med civil inkomst	utan civil inkomst	med civil inkomst	utan civil inkomst	med civil inkomst	utan civil inkomst	med civil inkomst	utan civil inkomst
150 –			1	2	10	8	4 %	2 %
130 – 149			3	1	21	16	9 %	4 %
110 – 129			6	10	46	45	20 %	13 %
90 – 109	4	5	[26]	18	[70]	86	[38] %	25 %
70 – 89	[9]	7	16	[33]	32	[112]	22 %	[35] %
50 – 69	7	[8]	4	19	6	53	6 %	18 %
30 – 49		5		5	1	5	0 %	3 %
1 – 29				1				0 %
	20	25	56	89	186	325	99 %	100 %
Medelvärde	76	69	96	83	110	92	104	88
Bortfall i %	69		35		29		36	
Västerås								
150 –	5		6	1	16	6	6 %	1 %
130 – 149	1		6	3	24	22	7 %	3 %
110 – 129	12	3	12	16	71	91	23 %	13 %
90 – 109	[17]	21	[24]	62	[124]	[198]	[39] %	[34] %
70 – 89	15	[47]	17	[56]	50	169	19 %	33 %
50 – 69	6	34	5	18	6	48	4 %	12 %
30 – 49	2	11		9	2	9	1 %	3 %
1 – 29		1		3		2		1 %
	58	117	70	168	293	545	99 %	100 %
Medelvärde	94	76	103	87	106	94	104	90
Bortfall i %	33		28		26		28	

Hur förhöll sig då vederlaget till förekomst av civila inkomster? Utan tvekan förelåg det ett samband. De familjer som under tjänstgöring uppbar minst 50 kronor per månad i civila inkomster fick i genomsnitt runt 15 procentenheter bättre försörjningsvederlag än familjerna utan eller med endast obetydliga civila inkomster. (Tab 18.)

Mätt i försörjningskronor blir skillnaden mellan familjer med respektive utan civila inkomsttillskott ännu tydligare än i relativa tal. Under period I fick Västeråsfamiljen med civila inkomster i genomsnitt dubbelt så många försörjningskronor som familjen utan sådana inkomster, under period III dock bara en halv gång fler försörjningskronor. Uppskrivningen av familjepenningen resulterade alltså i en utjämning, men skillnaden kvarstod. I Järfälla var det under samtliga perioder något mindre skillnad mellan de två gruppernas försörjningsvillkor, beroende på att de civila inkomsterna per familjemedlem var genomsnittligt lägre än i Västerås. De familjer som var helt utan eller hade endast obetydliga civila inkomster fick däremot i det närmaste lika stor absolut ersättning i familjebidrag, vare sig de bodde i Järfälla eller i Västerås. (Tab 41 bil.)

Civila inkomster var ändå inget absolut villkor för ett fullgott försörjningsvederlag. Räknat på hela undersökningstiden fick nästan varannan värnpliktig löntagare som försörjde samboende anförvant ett hundraprocentigt eller överkompenserande försörjningsvederlag, trots att han saknade civila inkomster. (Tab 18.)

Undersöker man varje familjetyp för sig, blir det genomsnittliga försörjningsvederlaget något bättre, ju fler minderåriga barn en familj innehöll. (Tab 42 a–e bil.) Tar man även hänsyn till förekomst av civila inkomster visar det sig emellertid att det bara var för de inkomstlösa familjerna som familjestorlek var den utslagsgivande faktorn. Under period III fick 2–3-barnsfamiljen i Västerås 15 procentenheter bättre vederlag än den barnlösa familjen. För familjer med civila inkomster under tjänstgöring var familjestorlek inte någon betydelselös faktor, men den var inte lika avgörande för ersättningsnivån. För dessa familjer var det i stället de civila inkomsternas storlek och fördelning på inkomsttagare som i första hand bestämde förhållandet mellan de två försörjningssituationerna, före och under tjänstgöring. (Tab 19.)

Skillnaden i genomsnittsvederlag mellan familjerna med respektive

utan civila inkomster inom samma familjetyp var stor, den var emellertid mindre för de barnrika än de barnlösa familjerna. Bland de inkomstlösa familjerna var det ingen av de mest frekventa familjetyperna som under period I och II kom upp i ett genomsnittligt försörjningsvederlag om minst 100 %. Först under period III fick 2–3-barnsfamiljerna utan civila inkomster fullgod kompensation för sitt inkomstbortfall. I Västerås var genomsnittsvederlaget för barnlösa familjer med civila inkomster under tjänstgöring redan under period I hundraprocentigt. I Järfälla, där man särskilt under de första två perioderna hade lägre civila inkomster än i Västerås, var det först under den sista perioden som familjerna med civila inkomster kom i en lika markant gynnad ställning som motsvarande kategori Västeråsfamiljer. (Tab 19.)

Vidare blev det under tjänstgöring en avsevärd utjämning av de normala skillnaderna mellan barnfamiljer och barnlösa familjer inom den grupp som var helt beroende av familjebidragen. En 2–3-barnsfamilj i Järfälla hade sålunda normalt knappt 70 % av den barnlösa familjens försörjningsinkomster, under tjänstgöring nästan 90 %. I Västerås blev utjämningen mellan olika familjetyper något mindre. För familjer med civila inkomster under tjänstgöring blev det, som sagt, ingen motsvarande utjämning. (Tab 43 a–b bil.)

Om man slutligen jämför medeltalet försörjningskronor för familjer med respektive utan civila inkomster under tjänstgöring, visar det sig att de förstnämnda familjerna, oavsett familjetyp, också under normala civila inkomstförhållanden hade de högre försörjningsinkomsterna. Detta stämmer med tidigare konstaterande att det var de bättre ställda familjerna som hade civila inkomster under tjänstgöring. (Tab 28 bil.) Under tjänstgöring verkar det till och med ha blivit en viss förstärkning av det inkomstgap som under normala inkomstvillkor rådde mellan de två grupperna med och utan civila inkomster under tjänstgöring. I Järfälla utgjorde medeltalet försörjningskronor för den sistnämnda gruppen under normala civila inkomstvillkor 85 % av den förstnämndas. Under tjänstgöring var förhållandet knappt 75 %. I Västerås var jämförelsevärdena 70 respektive 60 %. Värdena inkluderar emellertid inte familjer med mycket låg respektive hög normal

Tabell 19. FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG OCH FAMILJETYP. Genomsnittligt försörjningsvederlag för olika familjetyper. Exklusive företagare, lantarbetare och ogifta utan samboende familjemedlem.

		Järfälla				Västerås			
		Författningsperiod				Författningsperiod			
		I	II	III	I–III	I	II	III	I–III
Gift vpl utan barn under 16 år	familjer *med* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	81*	103	114	108	104	103	104	104
	familjer *utan* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	64*	78	80	79	63	82	87	81
Gift vpl med 1 barn under 16 år	familjer *med* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	77*	85	108	101	116	104	116	115
	familjer *utan* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	77*	79	90	87	78	84	91	88
Gift vpl med 2–3 barn under 16 år	familjer *med* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	75**	93	115	108	92*	113*	106	106
	familjer *utan* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	72**	90	104	100	79	92	102	97

Gift vpl med 4–7 barn under 16 år	familjer *med* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	(93)	100**	120*	113*	—	—	—	—
	familjer *utan* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	91**	112*	132	119	(60)	93**	101	98
Ogift vpl med försörjningsåtagande	familjer *med* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	63**	86*	99	88	94*	98*	99	98
	familjer *utan* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	49*	77*	84	77	59	71*	87	79
Samtliga familjetyper med samboende familjemedl	familjer *med* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	76	96	110	104	94	103	106	104
	familjer *utan* civil inkomst under tjänstgöring om minst 50 kr per månad	69	83	92	88	76	87	94	90
Bortfall i %		69	35	29	36	33	28	26	28

inkomstnivå. Mellan dessa familjer blev det, som redan påpekats, en betydande utjämning. (Tab 43 a–b bil.)

Gruppen ogifta värnpliktiga med försörjningsåtagande fick under tjänstgöring sina totalinkomster nedskurna med i genomsnitt 50 %. Undersöker man försörjningsvederlaget för enbart de ogifta värnpliktiga som underhöll samboende familjemedlem, blir bilden ljusare, åtminstone då det gäller period II och III. Under den första perioden bör emellertid dessa familjer ha haft det ganska bekymmersamt, särskilt i Järfälla där de kan ha tvingats sänka sin dagliga konsumtion med över hälften. Då därtill värnpliktigs fästmö eller åldriga moder antogs klara sig på betydligt lägre belopp än hustru, har deras försörjningstal blivit orealistiskt låga och vederlaget därigenom uppvärderat. Å andra sidan är det sannolikt att de värnpliktigas normala bidrag till sina föräldrar var lägre än de maximalt möjliga, på vilka statistiken grundats. Försörjningsvederlaget steg också avsevärt med tiden och uppgick under period III till i genomsnitt nästan 80 % exklusive bostadsutgifter. Även om vederlagsvärdena för ogifta familjeförsörjare troligen ger en något förskönad bild av verkligheten, kan man ändå av dem dra slutsatsen att flertalet av dessa familjer slapp undan med mindre standardsänkning än vad de halverade totalinkomsterna syns utvisa. (Tab 44 a bil.)

Ensamstående värnpliktiga fick helt naturligt mycket låga inkomster under tjänstgöring. De kunde ju bara få bostadsbidrag. Deras totalvederlag låg i genomsnitt för hela undersökningstiden kring 35 %. I verkligheten fick de dock inte fullt så dålig gottgörelse, eftersom de militära förmånerna för dem var värda betydligt mer än för familjeförsörjarna. Rätteligen borde hela deras krigslön tas med i en jämförelse mellan inkomsterna före och under tjänstgöring. För många ensamstående var även fritt logi under tjänstgöringen av ekonomiskt värde. (Tab 45 och 46 bil.)

Sammanfattning

Löntagarfamiljernas totalinkomster under tjänstgöring utgjorde under period I i genomsnitt mindre än 70 % av de normala inkomsterna. Fram till tredje perioden steg det genomsnittliga totalvederlaget till

80 %. De hemmavarande familjemedlemmarnas situation var dock ljusare än totalvederlagen visar. Under första perioden måste visserligen löntagarfamiljen, sedan bostaden blivit betald, sänka sin dagliga konsumtion till runt 65 % av den normala. Under period II förbättrades dock det genomsnittliga försörjningsvederlaget avsevärt och utgjorde inklusive bostadskostnader uppåt 90 %, exklusive desamma 80 %. Motsvarande värden för period III var med bostadskostnaderna 95 % och utan dem 90 %. Vederlagsnivån var praktiskt taget densamma i båda de undersökta kommunerna.

Den tidsmässiga förbättringen illustreras bäst med andelen familjer som fick optimalt försörjningsvederlag, dvs minst 90 % av normalt försörjningsunderlag, bostaden inräknad. Under period I fick knappt en tredjedel av löntagarfamiljerna optimalt försörjningsvederlag, under period II hälften och under den sista perioden tre femtedelar.

I absoluta tal var den tidsmässiga förbättringen slående, men man måste hålla i minnet den kraftiga inflation som pågick under de första två perioderna. Exklusive bostadsutgifterna fick löntagarfamiljerna, borträknat de med extremt låga eller höga normalinkomster, i genomsnitt omkring 95 kronor per månad och hel familjemedlem under period I. Under period II var motsvarande antal kronor 125 och under period III 160.

Generellt sett blev försörjningsvederlaget bättre ju fler minderåriga barn familjen innehöll. Denna faktor, familjestorlek, var emellertid inte av så stor betydelse för de familjer som hade civila inkomster under tjänstgöring. För dessa var de civila inkomsternas absoluta och relativa storlek avgjort den viktigare faktorn. Familjer med civila inkomster under tjänstgöring fick betydligt högre genomsnittligt försörjningsvederlag än familjer utan sådana inkomster. Totalt för alla tre perioderna var skillnaden omkring 15 procentenheter. Eftersom det främst var familjer tillhörande de högre inkomstklasserna, med 500 kronor per månad eller mer i normala familjeinkomster, som hade större civila inkomster under tjänstgöring, innebar deras bättre vederlag en konservering av den normala inkomstfördelningen. Familjer som normalt hade mycket låg inkomststandard fick dock en generell förbättring under tjänstgöring. Samtidigt fick familjer med jämförelse-

vis mycket höga normalinkomster en påtaglig försämring, varför det bland de omkring 5 % av beredskapsfamiljerna i Järfälla och Västerås, vilka i inkomsthänseende representerade ytterligheterna, ändå skedde en viss utjämning.

Av de löntagare som försörjde någon samboende familjemedlem hade omkring två tredjedelar inga eller endast obetydliga civila inkomster under tjänstgöring. För dessa familjer var alltså familjestorlek den faktor som hade största betydelsen för ersättningsnivån i familjebidrag. Familjen med två till tre minderåriga barn kunde således räkna med 15–20 procentenheter bättre försörjningsvederlag än den barnlösa. Bland familjerna utan civila inkomster under tjänstgöring blev det därför en betydande utjämning av normala standardskillnader mellan olika familjetyper. Bland familjerna med civila inkomster blev det ingen motsvarande utjämning.

Sämst ställda under militärtjänstgöring blev sannolikt ogifta värnpliktigas familjer. Deras försörjningsvederlag låg i genomsnitt för alla perioderna strax under 80 %, vilket dessutom är en överskattning beroende på att dessa familjer fått orealistiskt låga försörjningstal.

Järfälla familjebidragsnämnd hade visserligen under de första verksamhetsmånaderna något strängare prövningsnormer än Västeråsnämnden, men detta har inte satt några otvetydiga spår i statistiken. Dessutom tillåter det stora uppgiftsbortfallet inte någon närmare analys av skillnaderna mellan de två undersökta kommunerna. Däremot ger statistiken goda belägg för en successiv likriktning av prövningsnormer och prövningsutfall. Under period III var likformigheten synbarligen fullständig, oavsett vilka olikheter som ursprungligen kan ha förelegat.

Lantarbetarna i Järfälla

Lantarbetarna var en i flera avseenden så särpräglad grupp att den måst avskiljas från övriga löntagare. Eftersom Västeråspopulationen bara innehåller fyra kända lantarbetare med sammanlagt nio tjänstgöringsperioder, inskränker sig den följande redovisningen till förhållandena i Järfälla.

Varken till antal, längd eller fördelning på kalenderåret skilde sig lantarbetarnas tjänstgöringar från övriga löntagares. De självständiga trädgårdsmästarnas tjänstgöringar var i större utsträckning än normalt förlagda till vinterhalvåret. Någon motsvarande tendens för lantarbetarnas tjänstgöringar föreligger inte.

Lantarbetarna hade kanske en något högre genomsnittsålder än samtliga bidragssökande värnpliktiga. Skillnaden är dock alltför liten för att utgöra mer än en ringa del av förklaringen till det större barnantalet bland lantarbetarna. För samtliga barnfamiljer i Järfälla var medeltalet minderåriga barn, 1,8, medan motsvarande tal för lantarbetarna var 2,7. Endast 5 % av samtliga sökande hade familjer om fyra eller fler minderåriga barn. Av lantarbetarna hade hela 22 % minst fyra barn. (Tab 47 bil.)

De stora lantarbetarfamiljerna bodde mycket trängre än övriga Järfällafamiljer. Ungefär hälften av lantarbetarbostäderna innehöll bara ett rum och den andra hälften två rum. Inte en enda av de närmare undersökta lantarbetarna hade större bostad än två rum och kök. För de allra flesta lantarbetare ingick fri bostad i lönevillkoren. Under något mer än hälften av tjänstgöringsperioderna begärde arbetsgivarna hyra för bostäderna. Det genomsnittliga hyresvärdet var knappt 30 kronor per månad. Under period I var det bara en av sju närmare undersökta lantarbetare som måste erlägga hyra för sin bostad under tjänstgöring. Arbetsgivarna drog med tiden in på förmånerna, så att under period II nästan varannan lantarbetare fick betala hyra under tjänstgöring, och under period III hela två av tre inkallade lantarbetare.

I Järfälla var det bara en mindre del av lantarbetarna som var statare. Av de lantarbetare, för vilka någorlunda fullständiga uppgifter föreligger, var under de två första perioderna omkring var tredje statavlönad, under den sista perioden bara var femte. Statarinstitutionen avvecklades helt år 1945, men redan dessförinnan tycks en del arbetsgivare i Järfälla ha omvandlat naturalönen i kontanter. Bortsett från de dåliga bostäderna – vilka flertalet lantarbetare fick pröva på – var det dock under krigsåren närmast fördelaktigt att ha naturainkomster, förutsatt att arbetsgivaren inte sökte kompensera inflationen genom att sänka kvaliteten på förmånerna.

Villkor under tjänstgöring

Även inte statavlönade lantarbetare hade som regel någon del av lönen in natura. De allra flesta hade fri bostad och många även fri kost under arbetstid. I brist på information om de enskilda fallen har det varit nödtvunget att inskränka undersökningen till kontantinkomsterna, i förekommande fall inklusive bostadsvärdet. Uppskattningsvis utgör de behandlade kontantinkomsterna under period I i genomsnitt 70 % av de totala och under period III 90 %.[25]

Lantarbetarnas löner var mycket låga men blev avsevärt förbättrade under beredskapsåren. Enligt det statistiskt mycket osäkra resultatet för period I var den genomsnittliga kontantinkomsten bland Järfällas familjebidragssökande lantarbetare under åren 1940–41 endast 115 kronor i månaden. Därav kom ungefär 10 % från deras anförvanters arbete. Fram till period III hade medelinkomsten före inkallelse nästan fördubblats och uppgick till 210 kronor, men då ingår, förutom övriga familjemedlemmars inkomster, för två av tre lantarbetare även hyresvärdet på bostaden. Vid jämförelse bör därför medelinkomsten för period I minskas med 15 kronor och värdet för period III med 50 kronor. Kontantlönen ökade ändå enligt dessa siffror med omkring 60 % mellan första och tredje perioden. Om man tar hänsyn till att en del av denna ökning var skenbar och bestod i att naturaförmåner omvandlats till kontanter, stämmer resultatet ganska väl med den officiellt belagda utvecklingen. Trots bortfallet bör alltså värdena kunna godtas. (Tab 20.)[26]

Till en början fick lantarbetarna liksom övriga löntagare minskade familjeinkomster under tjänstgöring. De undersökta lantarbetarna uppbar ett genomsnittligt kontantvederlag om drygt 75 %. Redan under period II var dock totalvederlaget uppåt 100 % och steg under period III till något över 100 %. Detta kan jämföras med genomsnittsvederlaget för övriga familjeförsörjande löntagare, vilket under period III låg kring 80 % av normala totalinkomster. (Tab 20 och 48 bil.)

Alla lantarbetare fick inte sina ekonomiska villkor så litet påverkade av en tjänstgöring som ovan redovisade siffror visar. Det var dock relativt få som fick det avgjort sämre under tjänstgöring. Kanske var femte lantarbetare fick mindre än 70 % av normala kontantinkomster. Däremot tycks mer än hälften av dem ha fått lika stora eller be-

Tabell 20. LANTARBETARNAS TOTALA KONTANTINKOMSTER. Familjeförsörjande lantarbetare fördelade efter totala kontantinkomster före och under tjänstgöring.

Järfälla	Författningsperiod							
Familjens totala kontantinkomst i kr/månad	I		II		III		I–III	
	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg
300 –					2	5	2	5
250 – 299					8	4	8	4
200 – 249			2	2	[10]	[9]	12	11
150 – 199	1	1	4	3	7	10	[12]	[14]
100 – 149	[4]	1	[3]	[5]	6	4	13	10
– 99	2	[5]	4	3		1	6	9
	7	7	13	13	33	33	53	53
Medelinkomst i kr/månad	115	91	144	137	212	218	182	181
Totalvederlag		79		95		103		99
Bortfall i %	70		41		37		45	

tydligt större kontantinkomster under tjänstgöring än de normalt erhöll i lön. Av övriga löntagare med familjer var det bara en fjärdedel som hade så gott vederlag att deras totalinkomster inte minskade under tjänstgöring. (Tab 48 bil.)

Jämför man lantarbetarnas kontanta inkomster i försörjningskronor, dvs antalet kronor per hel familjemedlem, före och under tjänstgöring med motsvarande inkomster för samtliga löntagare, blir lantarbetarnas särställning ännu mer markerad. I försörjningskronor skall vederlaget för bortfallna kontantinkomster redan under period I ha varit fullgott. Under andra och tredje perioderna fick lantarbetarnas hemmavarande familjemedlemmar under tjänstgöring avsevärt mer kontanter att röra sig med än de var vana vid. Detta gäller alldeles särskilt de barnrika familjerna. Det genomsnittliga försörjningsvederlaget i kontanter var under period II omkring 130 % och under period III runt 150 %. Endast var tionde av de undersökta tjänstgörings-

Tabell 21. LANTARBETARNAS FÖRSÖRJNINGSKRONOR. Familjeförsörjande lantarbetare fördelade efter antalet kontanta försörjningskronor per hel familjemedlem före och under tjänstgöring.

Järfälla	Författningsperiod							
Antal kronor i månaden/hel familjemedlem	I		II		III		I–III	
	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg	före tjg	under tjg
100 –				2	12	[25]	12	[27]
75 – 99	2	2	4	[5]	[8]	4	14	11
50 – 74	1	[3]	[6]	4	11	4	[18]	11
25 – 49	[4]	1	2	2	2		8	3
1 – 24		1	1				1	1
	7	7	13	13	33	33	53	53
Medelinkomst i kr/månad	57	59	59	75	92	134	79	110
Försörjningsvederlag		103		127		146		139
Bortfall i %		70		41		37		45

perioderna medförde ett vederlag i försörjningskronor om mindre än 90 %, medan hela fyra av fem innebar överkompensation. (Tab 20 och 49–50 bil.)

Lantarbetarnas normala konsumtionsnivå var avsevärt lägre än övriga löntagarfamiljers. Under period I disponerade de undersökta lantarbetarfamiljerna i genomsnitt 60 kronor i månaden per hel familjemedlem, motsvarande belopp för övriga löntagare var 165 kronor. Under period III var antalet försörjningskronor under normala civila inkomstförhållanden för lantarbetarna i genomsnitt 90 kronor per månad, för övriga löntagare 210 kronor. Även om värdena inte är fullt jämförbara, säger de något om skillnaden mellan de två grupperna. (Tab 21.) Lantarbetarna var utpräglade låginkomsttagare, och det stred därför inte mot lagstiftarnas avsikter att de blev överkompenserade.

Sammanfattning

Lantarbetarna var lågavlönade och hade stor försörjningsbörda, två omständigheter som enligt undersökningsresultaten verkade för ett gott vederlag i familjebidrag. Redan under period II var också lantarbetarnas totalvederlag uppe i 100 %, medan försörjningsvederlaget låg kring 130 %. Under period III steg försörjningsvederlaget till runt 150 % av normal konsumtionsnivå.

Eftersom lantarbetarhushållens normala inkomststandard var så mycket lägre än flertalet löntagargruppers, innebar den relativa överkompensationen inte att de fick det bättre ställt än övriga beredskapsfamiljer, bara att klyftan mellan dem och t ex industriarbetarhushållen minskade då familjefadern låg inkallad.

Egna företagare

Småföretagarna hade helt andra ekonomiska villkor än löntagarna och därtill är underlaget för deras del särskilt bristfälligt ur kvalitativ synvinkel. Därför ges här bara en sammanfattning av de statistiska resultaten beträffande företagarnas villkor under beredskapstjänstgöring.

Totalt utgjorde företagarna omkring 10 % av de bidragssökande i Järfälla och hälften så stor andel av de sökande i Västerås. I båda kommunerna var företagen små med en till två anställda eller enbart tillfällig arbetskraft. Företagarnas genomsnittliga totalinkomster före tjänstgöring var också av ungefär samma storleksordning som löntagarnas. Däremot var inkomstspridningen större bland företagarna. Av löntagarna rymdes bortåt 70 % inom mellanskiktet 300–499 kronor i månaden, av företagarna omkring 50 %. (Tab 54 bil.)

I Järfälla skall gifta företagare och löntagare ha haft i stort sett likvärdiga ekonomiska betingelser såväl under normala civila förvärvsvillkor som under militärtjänstgöring. Vare sig man jämför de totala inkomsterna per familj eller antalet försörjningskronor, tycks vederlaget ha varit av samma storleksordning för båda grupperna. (Tab 54 a bil.) Då företagarna i de flesta fall fick familjepenning och bostadsbidrag i stället för det näringsbidrag som tillkommit för att täcka deras

speciella behov, berodde vederlagets storlek, liksom för löntagare, i första hand på storleken av eventuella civila inkomster, i andra hand på antalet familjemedlemmar.

I Järfälla var det följaktligen, enligt de sökandes egna uppgifter, normalt ingen större skillnad mellan en industriarbetares och en trädgårdsidkares inkomststandard. Familjebidragsnämnden tillämpade också samma normer för båda kategorierna och resultatet blev till synes likvärdigt. Beträffande trädgårdsmästarna föreligger dock stor osäkerhet angående riktigheten i den erhållna bilden. Den värnpliktige som drev en handelsträdgård hade en särställning gentemot övriga företagare, eftersom hans arbetsuppgifter respektive inkomster var beroende av årstiden. Om han blev inkallad på vintern och tjänstgöringen låg lägligt i förhållande till sådd och plantering, behövde inte inkallelsen medföra någon som helst ekonomisk förlust. Hade den värnpliktige en liten trädgård med ringa försäljning under vintern, skulle hans familj normalt ha levt på inkomsterna från sommarens och höstens försäljning. Eftersom han inte hade några civila inkomster under tjänstgöringen, kunde han få maximala familjebidrag, vilka då blev rena inkomsttillskott. Om han däremot blev inkallad under senvintern eller våren, då en stor del av det arbete som senare skulle ge honom hans årsinkomst måste utföras, kunde en olämpligt lagd tjänstgöring medföra förlust av en förhållandevis stor del av hans årsinkomst, försåvitt han inte kunde finna en fullgod ersättare. Emedan inkomstförlusten inte stod i proportion till antalet tjänstgöringsdagar, kunde han bara få en del av förlusten täckt av familjebidrag.

De ovan skisserade hypotetiska fallen vill visa hur omöjligt det är att bedöma inkallelsernas effekter på företagarnas ekonomiska villkor på grundval av den information som det här använda materialet erbjuder. Här kan bara påvisas, att familjebidragsnämnden i Järfälla utifrån sin synvinkel bedömde företagaren enligt samma normer som löntagaren och gav dem båda samma existensmedel.[27]

För Västerås blir bilden något annorlunda. Där skall företagarna ha fått högre genomsnittsinkomster under tjänstgöring än löntagarna. Företagarna i Västerås hade i större utsträckning än löntagarna civila inkomster under tjänstgöring. Inget tyder på att Västeråsnämnden

tillämpade avvikande normer för inkomstavdrag då det gällde företagare. Det något bättre vederlaget måste därför tillskrivas de civila inkomsterna. I absoluta tal var skillnaden ungefär 55 kronor per månad och familj. (Tab 54 b bil.)

Av de närmare undersökta 181 företagarna i Järfälla och Västerås fick bara 35 näringsbidrag. Underlaget är alltför dåligt att tillåta några generella omdömen, annat än att bidragsformen i de undersökta kommunerna kom till mycket liten användning. (Tab 55 bil.)

Varför blev inte näringsbidraget utnyttjat i större omfattning? Sannolikt emedan företagarna inte kunde finna lämpliga ersättare och dessa, i de fall de fanns att tillgå, begärde betydligt högre lön än vad näringsbidraget kunde täcka.[28] I Järfälla fick bara 4 av 20 undersökta värnpliktiga med näringsbidrag minst 90 % av ersättarens lön, i Västerås 2 av 15. Maximalt näringsbidrag höjdes visserligen under period III från 200 till 300 kronor i månaden men låg ändå under en genomsnittlig industriarbetarlön. Fullgoda ersättare nöjde sig knappast med så låg ersättning. De flesta företagare utvann inte mer av sina rörelser än att de kunde hålla familjerna på ungefär samma standard som en industriarbetare. Att av företagets knappa vinstmarginal bekosta någon del av ersättarens lön var för småföretagaren som regel inte möjligt. Då var det bättre att stänga firman eller låta omsättningen sjunka under tjänstgöringen och i stället försörja sin familj på familjepenning och bostadsbidrag. Vid upprepade tjänstgöringar kunde det betyda att kundkretsen försvann och att det sedan tog lång tid att återvinna den. För många småföretagare kom säkert de verkliga svårigheterna efter tjänstgöringens slut. De många ansökningarna om värnpliktslån syns bekräfta misstanken.[29]

8. Några beredskapsfamiljer

Ingen av nedan beskrivna familjer förtjänar epitetet typfamilj. Det går knappast att hitta någon sådan familj. Undersökningen omfattar så många aspekter, att varje familj blivit typisk i något avseende och atypisk i något annat. Urvalet är i första hand avsett att illustrera de tendenser som framkommit vid den statistiska bearbetningen.

Även om familjestudierna är så utförliga som källmaterialet tillåter, ger de en förenklad bild av familjernas villkor. Begreppet försörjningsvederlag, infört redan i den statistiska beskrivningen och ofta använt i det följande, är en teoretisk konstruktion, som utgår från att inga inkomster undanhölls det gemensamma hushållet, och att alla familjemedlemmar fick sin proportionella andel av hushållets sammanlagda medel. Under tjänstgöring låg kanske verkligheten något närmare denna idealsituation än vad fallet var, då husfadern var hemma och i de flesta fall fördelade tillgångarna efter sin subjektiva värdering av familjemedlemmarnas behov.[1] Tyvärr ligger denna – och många andra väsentliga faktorer, t ex familjernas möjligheter att på olika vägar dryga ut hushållskassan – helt utom räckhåll för undersökaren. Å andra sidan är den berättande beskrivningen dynamisk och innehåller förändringar, vilka statistiken suddar ut. Redan av tabellerna framgår hur olika tjänstgöringarnas ekonomiska verkningar kunde bli. Familjestudierna bekräftar och konkretiserar olikheterna.[2]

Ogift värnpliktig med försörjningsåtagande

I slutet av april 1940 inkallades trädgårdsarbetare *Andersson* i Järfälla till beredskapstjänstgöring. Denna blev nästan sex månader lång. Andersson var ogift men hade fästmö och ett med henne gemensamt barn att ansvara för. Redan fem dagar efter inryckningen författade han en ansökan, vari han begärde familjepenning för fästmön och barnet. Han fick avslag, eftersom familjebidragsnämnden inte uppfattade honom som sammanlevande med vare sig barnet eller dess moder, och

ingen av dessa därför tillhörde gruppen familjemedlemmar enligt förordningens § 3 moment a, dvs samboende hustru och barn. Nämnden fattade sitt beslut i enlighet med en då redan förlegad övergångsbestämmelse, som endast medgav familjepenning till anförvanter enligt nämnda lagrum.[3]

I slutet av maj 1940 lämnade Andersson in en ny ansökan och familjebidragsnämnden omprövade sitt beslut. Man hade efter förfrågan hos barnavårdsnämnden funnit, att Andersson var att betrakta som sammanlevande med fästmön och barnet, och drygt tre veckor efter det första beslutet beviljades full familjepenning för barnet med retroaktiv verkan. Emedan fästmön hade anställning som hembiträde mot kost och logi, medgavs hon ingen familjepenning. Bostadsbidrag synes inte ha kommit i fråga.

Andersson gjorde i slutet av augusti 1940 ännu ett försök att få bidrag för fästmön. Nämnden företog en ny undersökning och fann, att Andersson brukade bidra till fästmöns uppehälle med 30–40 kronor i månaden. Fästmöns hembiträdestjänst hade upphört den sista juli, och hon hade fått en deltidsanställning, för vilken hon uppbar 50 kronor i månaden. Detta ansåg nämnden vara otillräckligt och beviljade henne därför familjepenning om en krona per dag, vilket ganska precis motsvarade den hjälp hon normalt fick av fästmannen. Hon bör nu ha skaffat en egen bostad, men om bostaden införskaffades efter Anderssons inryckning, medgav inte författningen att hon fick bidrag för denna.[4]

Det är svårt att fastställa fästmöns exakta inkomster under Anderssons tjänstgöring. Av familjebidrag fick hon under samtliga tjänstgöringsdagar 80 öre om dagen för barnet och under sextionio dagar dessutom en krona om dagen i egen familjepenning. Om man uppskattar hennes naturainkomster av hembiträdestjänsten till 55 kronor för maten och 25 kronor för bostaden och räknar ut en genomsnittsinkomst av dessa 80 kronor respektive de 50 kronor hon erhöll av deltidsarbetet från och med augusti, skall hennes förvärvsinkomster ha uppgått till i medeltal 2 : 25 per dag.[5] Av sitt civila arbete brukade Andersson uppbära 190 kronor, vilket tillsammans med fästmöns lön blev 258 kronor i månaden. Under tjänstgöringen hade Anderssons fästmö 105 kronor

i månaden för sin egen och barnets försörjning. Jämfört med familjens normala inkomststandard innebar det ett försörjningsvederlag om 58 %.

Nu är det alls inte säkert att Andersson verkligen bodde tillsammans med sin familj. Vad familjebidragsnämnden avsåg med anteckningen "Sammanlever med NN enligt avtal uppsatt av barnavårdsnämnden" är inte lätt att utröna. Anderssons låga arbetsinkomst tyder på att han hade fritt logi ingående i lönevillkoren, vilket skulle förklara varför han utelämnat alla uppgifter om bostaden. Det troligaste är, att fästmön bodde hos sin arbetsgivare och Andersson hos sin, och att samlevnaden helt enkelt bestod i ett avtal om ekonomiskt bistånd. Om så var fallet, bör fästmöns inkomster under tjänstgöringsperioden ha varit i det närmaste lika stora som normalt. Om Andersson och hans fästmö hade ingått äktenskap, skulle familjebidragsnämnden under alla förhållanden ha måst utbetala grundbelopp om en krona per dag, från och med augusti antagligen full familjepenning eller näst intill, samt bostadsbidrag.

Antingen slapp trädgårdsarbetare Andersson att fullgöra fler tjänstgöringar eller också flyttade han från Järfälla. Han ansökte i vart fall aldrig mer om krigsfamiljebidrag hos Järfälla familjebidragsnämnd.

Värnpliktige *Bertilsson* var anställd som lindare vid Wallqvists elektriska verkstad i Järfälla. Han var tjugotvå år gammal och ogift, då han två dagar efter den tyska ockupationen av Danmark och Norge inkallades till militärtjänst. Han hempermitterades först efter drygt sex månader.

Bertilsson bodde tillsammans med sina föräldrar i ett rum och kök. Föräldrarna hade inga andra inkomster än faderns folkpension om 35 kronor i månaden, vilket precis täckte bostadshyran. I övrigt var familjen helt beroende av sonens arbete, som normalt inbringade 310 kronor i månaden.

Det dröjde över en och en halv månad efter inryckningen, innan Bertilsson fick i väg en ansökan om familjebidrag för föräldrarna. Den andra juni 1940 inkom ansökan till familjebidragsnämnden, som fattade sitt beslut två dagar senare. Nämnden beviljade maximal familjepenning om 1 : 25 per dag för modern och dessutom fullt bostads-

bidrag. Från och med mitten av september 1940 fick familjen också bränslebidrag. Eftersom Bertilsson varit sen med sin ansökan, fick han inte familjepenning för alla tjänstgöringsdagarna. Nämnden medgav dock retroaktiv familjepenning från den första maj och bostadsbidrag från och med juni månad.

Familjebidraget och faderns folkpension utgjorde tillsammans i genomsnitt 84 kronor i månaden, varav 39 kronor gick till bostadshyra och bränsle. Kvar till mat, kläder m m fanns bara 45 kronor. Under normala förhållanden medgav familjeinkomsterna, att föräldrarna sedan hyra och bränsle betalats disponerade högst 171 kronor i månaden. Detta ger ett försörjningsvederlag om 26 %. Naturligtvis är det mindre troligt, att sonen verkligen brukade lämna så stor del av sin inkomst till föräldrarnas behov, men det är den konsumtionsnivå som familjens normala inkomster tillät. Var föräldrarna verkligen helt hänvisade till 45 kronor i månaden under sonens tjänstgöring, måste de ha blivit tvingade till stora inskränkningar.

I juni 1941 inkallades Bertilsson på nytt, denna gång för två månaders tjänstgöring. I hans ansökan dyker det upp en ny familjemedlem, troligen en syster. Denna syster kan ha bott hemma också under den första tjänstgöringsperioden, fastän Bertilsson inte fann anledning att nämna henne i sin ansökan. Eftersom hon sommaren 1941 arbetade mot en lön av 130 kronor i månaden, är det mycket möjligt att hon också året innan kunde lämna föräldrarna någon hjälp.

Familjebidragsnämnden beviljade 1941 samma familjepenningsbelopp som tidigare, trots att tariffen just justerats något uppåt. Modern fick alltså denna gång inte maximal familjepenning. Bertilsson uppgav lägre hyra än året före, varför bostadsbidraget sänktes till 30 kronor per månad.

Nu fick familjen bidrag för hela tjänstgöringsperioden, i genomsnitt 230 kronor i månaden. Försörjningsvederlaget blev betydligt bättre än vid första inkallelsen, 56 %. Sedan hyran erlagts kunde Bertilssons föräldrar och syster förfoga över 200 kronor till övriga utgifter. Tack vare systerns inkomster var försörjningsläget avgjort ljusare än 1940. Räknar man bort systerns inkomster, skulle föräldrarna efter hyra ha haft kvar 70 kronor. Trots en stark inflation under 1940–41

innebar detta en förbättring jämfört med de tidigare 45 kronorna. Orsaken till denna bättring var dock inte höjda bidragsbelopp utan det faktum att bidragen betalades ut under hela tjänstgöringsperioden.

I juni 1943 avled Bertilssons fader. En dryg månad senare kom en ny inkallelseorder. Denna tredje och sista tjänstgöring varade i en och en halv månad. Bertilssons syster bodde fortfarande kvar hos modern.

Familjebidragsnämnden ändrade inte sitt tidigare beslut, men nu hade Bertilsson tjänstgjort så många dagar, att han var berättigad till hemortslön, vilket gav ytterligare en krona om dagen. Familjen borde enligt reglerna ha fått fem extra dagar familjepenning, men dem glömde tydligen nämnden bort. Däremot fick familjen för en halv månad extra bostadsbidrag. Totalt uppbar modern och systern 288 kronor per månad. Det relativa vederlaget blev dock inte bättre än tidigare, eftersom familjens normala inkomstnivå stigit avsevärt sedan föregående inkallelse. Men modern var nu ensam och kunde efter hyra disponera 99 kronor i månaden för egna behov. Detta var något mer än hälften av vad hon maximalt kunde få av familjeinkomsten då sonen arbetade inom sin civila sysselsättning. Även om man antog att dottern behöll hela sin inkomst för sig själv, vilket knappast är troligt, återstod för modern ändå 78 kronor i månaden.

För Bertilssons moder blev det för varje inryckning allt lättare att klara försörjningen. Den relativa ersättningen för familjens inkomstbortfall blev däremot hela tiden dålig. För ogifta värnpliktiga gällde ingen löneprincip.

Vid ASEA i Västerås arbetade kontorist *Ahlberg*. Eftersom han bara var tjugoett år gammal, hade han en tämligen låg lön om 170 kronor i månaden. Värnpliktige Ahlberg var ogift och bodde med sina två systrar kvar hemma hos modern. Bostaden var en tvårumslägenhet, som inklusive värme kostade 96 kronor per månad. Båda systrarna förvärvsarbetade, deras sammanlagda månadsförtjänst var 380 kronor. Modern var helt och hållet beroende av barnens inkomster.

I juli 1940 blev Ahlberg inkallad till en fem månader lång tjänstgöring. Först arton dagar efter inryckningen lämnade han sin ansökan om familjebidrag. Inom en vecka fattade Västerås familjebidragsnämnd sitt beslut. Modern tillerkändes något mer än halv familjepen-

ning, 70 öre om dagen. Nämnden ansåg att de tre barnen vart och ett skulle betala sin del av bostadskostnaderna, och Ahlberg fick bostadsbidrag för sin tredjedel, dvs 32 kronor per månad. Man var därvid strängare än Järfälla familjebidragsnämnd, som medgivit Bertilsson fullt bostadsbidrag trots att dennes syster hade inkomst.

Under sonens inkallelse uppbar familjen Ahlberg 430 kronor i månaden. Sedan bostaden betalats kunde modern disponera 93 kronor för eget bruk. Det var praktiskt taget lika mycket som familjens normala inkomster medgav. Av de 93 kronorna kom dock endast 21 i familjebidrag. Döttrarnas inkomster var alltså avgörande.

Under såväl 1941 som 1942 måste Ahlberg tjänstgöra i något över två månader. Familjebidragsnämnden beviljade honom vid båda tillfällena 80 öre om dagen i familjepenning för modern och 25 kronor per månad i bostadsbidrag. Dessutom fick Ahlberg hemortslön med en krona per dag. Då systrarnas inkomster hela tiden steg, blev familjeinkomsterna under tjänstgöring större för varje period och därmed moderns andel därav. Vare sig sonen var hemma eller inte, var fru Ahlbergs andel mellan 115 och 140 kronor i månaden. Försörjningsvederlaget sjönk dock något till följd av löneökningarna men var ändå så pass bra som 85 respektive 90 %.

Också 1943 och 1944 blev Ahlberg inkallad, båda gångerna varade tjänstgöringen omkring två månader. Nu hade Ahlberg varit så länge vid ASEA, att han hade rätt till viss ersättning från företaget. Eftersom denna var satt till de 25 % av normal lön som enligt reglerna inte skulle beaktas vid behovsprövningen, utgick familjebidraget med exakt samma belopp som under de två föregående perioderna. Moderns del av familjeinkomsterna ökade till över 150 kronor efter hyra. Det motsvarade nästan på kronan hennes maximala standard, då alla barnen hade fulla civila inkomster.

Familjen Ahlbergs ekonomiska villkor påverkades ganska litet av inkallelserna, trots att sonens sammanlagda tjänstgöringstid blev hela 440 dagar. Modern var dock i hög grad beroende av döttrarnas beredvillighet att dela med sig av sina inkomster.

I Västerås bodde också värnpliktige *Blomberg*. Han delade med sin

moder en liten tvårumsfastighet, som i räntor och amorteringar kostade 71 kronor i månaden. Blomberg var stuveriarbetare och förtjänade normalt 260 kronor per månad. Modern hade inga egna inkomster.

Vintern 1940–41 låg Blomberg inkallad i nästan tre månader. Familjebidragsnämnden beviljade hans moder full familjepenning om 1 : 25 per dag. Blombergs uppgifter om fastighetskostnaderna godtogs tydligen inte, eller också fann nämnden andra inte uppgivna skäl att avkorta bostadsbidraget till 50 kronor i månaden. Efter hempermitteringen sökte och fick Blomberg förlängt familjebidrag under två veckor.

Sedan hon betalat omkostnaderna på fastigheten, återstod för Blombergs moder inte mer än 34 kronor i månaden. Om man antar att Blomberg överskattat bostadskostnaderna, blir moderns hushållbudget mer rimlig, 55 kronor. När sonen inte låg inkallad kunde hon som mest disponera 70–80 kronor för egen del. Nu är det troligt att sonens verkliga bidrag var mindre än det maximalt möjliga, varför tjänstgöringen inte medförde så stor standardförsämring som ovan givna inkomsttal anger. För 34 kronor i månaden kan modern i alla fall inte ha fått mer än det absolut nödvändigaste livsuppehället. Folkpensionen för ensamstående person låg på ungefär samma nivå.

Gift värnpliktig utan annat försörjningsåtagande än samboende hustru

Rörarbetare *Davidsson* i Järfälla hade inga barn. Han och hustrun bodde i eget hus om tre rum och kök. För tillfället erlades inga amorteringar på huset, men räntorna uppgick till 33 kronor i månaden. Davidsson förtjänade normalt 285 kronor i månaden. Hustrun var sjuk och kunde inte bidra med egna förvärvsinkomster.

I oktober 1940 inställde sig Davidsson till en månads militärtjänstgöring. Två veckor senare prövade familjebidragsnämnden hans ansökan om familjebidrag och beslöt, att fru Davidsson skulle ha 2 kronor om dagen i familjepenning, 33 kronor per månad i bostadsbidrag och 30 kronor i bränsletillägg.

Davidssons försörjningsvederlag blev knappt 40 %. Hustrun fick ut 115 kronor i månaden, varav 63 kronor gick till bostaden. Återstoden,

52 kronor, var i knappaste laget, men då tjänstgöringen blev kort bör fru Davidsson ha klarat sig någorlunda. Under resten av beredskapstiden tycks hennes make ha fått förbli hemma.

Också verkstadsarbetare *Eriksson* slapp undan med en enda tjänstgöringsperiod. Den blev dock lång, över åtta månader. Eriksson förtjänade vid Bolinders 300 kronor i månaden. Han var gift men hade inga barn. Bostaden innehöll ett rum och kök och hyresvärden begärde 30 kronor i månaden.

Eriksson ryckte in den tjugonde maj 1940 och två veckor senare beslöt familjebidragsnämnden i Järfälla, att hustrun skulle få maximal familjepenning och helt bostadsbidrag. Totalt gav detta 90 kronor i månaden.

I september 1940 började fru Eriksson att arbeta. Lönen var 160 kronor i månaden. Nämnden avkortade familjepenningen till en krona om dagen, dvs det ovillkorliga grundbeloppet. Nedskrivningen trädde dock inte i kraft förrän den femte oktober. Varför nämnden stannade vid just detta datum berättar inte de bevarade handlingarna. Bostadsbidraget rördes inte och från mitten av september blev det fullt bränslebidrag.

Trots hustruns förvärvsarbete kom familjen Eriksson inte upp i högre försörjningsvederlag än 65 %. Hustruns kontantinkomster var i medeltal 183 kronor i månaden. Sedan bostaden blivit betald, återstod dock 143 kronor. Ändå fick fru Eriksson extra bidrag ur Rikskommitténs fonder samt kommunalt julbidrag om tillsammans 95 kronor.[6] Om man ser till det dåliga relativa vederlaget, kan man förstå de extra bidragen. Bedömer man ur behovssynpunkt eller jämför med t ex fru Davidssons situation ter sig inte extrahjälpen lika befogad.

Gift värnpliktig med samboende hustru och ett minderårigt barn

Värnpliktige *Cederberg* var anställd vid andelsslakteriet i Västerås. Hans månadsförtjänst var 275 kronor. Cederberg bodde med hustru och ett minderårigt barn i ett rum och kök. Hyran var 55 kronor inklusive värme. Cederberg inkallades i april 1940 och hemförlovades

i slutet av augusti samma år. Hans ansökan om familjebidrag kom inte Västeråsnämnden till handa förrän någon av de första dagarna i juni. Den var daterad 29 maj 1940, hela fyrtiosex dagar efter inryckningen.

Cederberg beviljades maximal familjepenning, 2 : 80 per dag, samt fullt bostads- och bränslebidrag. Familjen hade inga andra inkomster. Försörjningsvederlaget blev 52 %. Efter hyra resterade till mat och kläder m m 81 kronor per månad. Normalt kunde fru Cederberg använda omkring 150 kronor för sina, barnets och hushållets gemensamma behov. Familjen fick således vidkännas en avsevärd standardsänkning.

I juli 1941 inkallades Cederberg ånyo men kom hem igen efter bara sex dagar. För dessa fick han familjepenning men inget bostadsbidrag. Försörjningsvederlaget blev därför bara 25 %.

Cederberg fullgjorde ytterligare två tjänstgöringsperioder, den tredje sommaren 1943 och den fjärde ett år senare. Vardera perioden varade i drygt två månader. Familjen var nu liksom tidigare helt beroende av familjebidraget och fick därför maximala belopp. Familjepenningen hade höjts avsevärt sedan 1940, så fru Cederberg fick nu 4 : 20 om dagen samt oförändrat bostadsbidrag. Därtill kom en krona per dag i hemortslön.

Familjens kontanta ersättning nästan fördubblades jämfört med de första två tjänstgöringarna. Efter hyra fanns kvar 166 respektive 182 kronor per månad. Vederlaget i försörjningskronor var runt 85 %. Att det inte blev ännu bättre berodde på att Cederberg fått betydande löneförhöjning. Hans normallön var nu 345 kronor i månaden.

Gift värnpliktig med samboende hustru och två till tre minderåriga barn

Med hustru och två minderåriga barn trängdes taxichaufför *Dahlberg* i ett rum och kök utan centralvärme. Hyran var 33 kronor i månaden, Dahlbergs lön 240 kronor.

I slutet av april 1940 ryckte Dahlberg in till beredskapstjänst. En månad senare skrev han sin familjebidragsansökan. Han beviljades maximala bidrag, i familjepenning 3 : 60 om dagen. Tjänstgöringen

varade i fem månader, under vilka familjen därhemma fick klara sig på 110 kronor i månaden exklusive bostadsbidraget. Försörjningsvederlaget utgjorde 70 %.

Dahlberg blev åter inkallad i september 1941. Familjepenningens maximibelopp var nu något högre, bostadsbidraget oförändrat 33 kronor. Dahlberg fick dessutom bränslebidrag och för en tredjedel av de fyra tjänstgöringsmånaderna hemortslön. Ersättningen blev 221 kronor per månad. Det gav hustrun och barnen ett försörjningsvederlag om nästan 95 %.

Då Dahlberg hösten 1944 kallades till sin sista tjänstgöring, hade han blivit egen företagare. Han uppgav att brodern skulle fungera som ersättare under tjänstgöringen, men familjebidragsnämnden fann ingen anledning att ge näringsbidrag. Familjen hade köpt en fastighet om tre rum och kök, för vilken månadsomkostnaderna angavs till 80 kronor.

Maximal familjepenning för hustru och två barn blev 5 : 40 om dagen. Familjen fick också bostadsbidrag om 93 kronor per månad och fullt bränslebidrag. Efter kontroll hade nämnden alltså funnit bostadskostnaderna vara högre än uppgivet.

Denna gång fick familjen Dahlberg mycket gott försörjningsvederlag, 160 %. Kontantinkomsterna uppgick till 335 kronor i månaden, vilket var 35 kronor mer än mannens normala inkomster enligt uppgifterna i ansökan.

Gift värnpliktig med ökande försörjningsbörda

Värnpliktig *Ekberg* i Västerås var gift men hade inga barn. Han var anställd hos byggnadsfirman Paul Andersson och hade månadsförtjänst kring 325 kronor. Makarna Ekberg hyrde ett rum och kök mot 37 kronor i månadshyra. I juni 1940 inkallades mannen till militärtjänst.

Ekberg försåg sig i god tid med ansökningsformulär för familjebidrag, fyllde i det hemma och tog det med sig vid inryckningen. Ändå dröjde det tolv dagar innan hans ansökan nådde familjebidragsnämnden, som beviljade hel familjepenning om 2 kronor per dag och likaså fullt bostadsbidrag. I september 1940 nedkom fru Ekberg med sitt

första barn och efter anmälan höjdes familjepenningen med 80 öre. Två veckor senare hempermitterades den nyblivne fadern.

Under mannens femton veckor långa tjänstgöring fick familjen ett försörjningsvederlag om 34 %. Sedan hyran blivit betald, hade fru Ekberg kvar 60 kronor per månad.

I februari 1942 inkallades Ekberg för andra gången. Han blev nu borta i tre månader. Sedan föregående tjänstgöring hade familjen utökats med ännu ett barn och familjepenningen blev därför 4: 15 per dag. Bostadsbidraget var oförändrat, men då det var vinter, utgick också bränslebidrag samt s k matbränsletillägg om 7: 50 per månad.[7] För halva tiden fick Ekberg hemortslön.

Försörjningsvederlaget blev avsevärt bättre än sist, 88 %. Fru Ekberg och hennes två små barn fick 218 kronor per månad att leva av, sedan hyra och bränsle räknats av.

När värnpliktig Ekberg kom hem från sin tjänstgöring fann han sig stå utan arbete. Han sökte och fick förlängd familjepenning i fjorton dagar. Dessa extra dagar bidrog till det goda vederlaget, som kom väl till pass till dess Ekberg åter fick arbetsinkomst.

Under år 1943 fullgjorde Ekberg två korta tjänstgöringar om vardera en månad. Han fick oförändrat maximala bidrag. Familjepenningen blev nu för två barn 5: 40 per dag. Försörjningsvederlaget blev också gott, kring 110 % vid båda tjänstgöringstillfällena. Förutsättningen är dock att Ekbergs uppgifter om normal inkomstnivå är riktiga. De kan vara för snålt tilltagna. Fru Ekbergs budget under tjänstgöring uppgick hur som helst till omkring 230 kronor i månaden plus bostadsbidrag.

I slutet av år 1943 fick familjen Ekberg ännu en medlem, och när fadern inkallades en sista gång i oktober 1944, blev familjepenningen hela 6: 60 om dagen. Bostadsbidraget var detsamma som tidigare men bränslebidraget hade stigit till 27 kronor. Ekberg tjänstgjorde i två månader och fick sitt inkomstbortfall ersatt till 112 %, räknat i försörjningskronor.

Gift värnpliktig med många barn

Smeden *Fredriksson* i Järfälla hade en ovanligt stor familj att försörja på de 340 kronor i månaden han brukade få ut av sin anställning vid Stockholms Skepps- och stuveri AB. Barnen var hela sju till antalet, alla under sexton år. Att Fredriksson överhuvudtaget kunde hålla de sina med livets nödtorft, berodde delvis på att de bodde mycket billigt. Familjen ägde ett litet hus om tre rum och kök, för vilket amorteringar och räntor inte var mer än 15 kronor per månad.

I maj 1940 blev Fredriksson inkallad och hempermitterades två månader senare. Han fick maximal familjepenning för sina många barn, totalt 7 : 60 om dagen. Då familjebidragsnämnden skulle mäta ut bostadsbidraget, var den generös och beviljade 30 kronor i månaden.

Familjen Fredriksson fick ett gott totalvederlag, inklusive mannens militära kostförmåner 91 % av normalinkomsterna. I försörjningskronor blev vederlaget något sämre, 85 %. Mannens kostförmåner överskred nämligen i nominellt värde vad han normalt kunde ta ut av familjens hushållsbudget. Då familjens ekonomiska standard var mycket låg, vare sig fadern låg inkallad eller inte, måste en nedskärning av försörjningsinkomsterna med 15 % ha varit mer kännbar än den relativa storleksordningen låter förmoda. Så fick också familjen i slutet av juli 1940 ett extra bidrag av landshövdingemedel om 100 kronor. Det var säkerligen mycket välkomna kronor.

Då Fredriksson nästa gång inkallades för en och en halv månads tjänstgöring i mars–april 1941, utgick samma bidragsbelopp som vid första tjänstgöringen. Dock fick han nu även bränslebidrag med 20 kronor per månad. Familjens inkomster minus bränslebidraget var ändå oförändrat något under 260 kronor i månaden.

Fredriksson fullgjorde totalt sex tjänstgöringsperioder. I juni 1941 var det dags för inte fullt en månads tjänstgöring. Familjepenningstariffen hade just höjts, vilket gav 8 : 90 per dag. Dessutom fick familjen matbränsletillägg med 10 kronor per månad. Försörjningsvederlaget blev omkring 110 %, i reda pengar lika med 315 kronor.

År 1942 måste Fredriksson tjänstgöra i fyra månader från och med slutet av februari månad. Nu hade äldste sonen fyllt sexton år och där-

till fått ett arbete, som inbringade 108 kronor i månaden. Familjepenningen minskades till 7: 95 per dag. Nämnden reglerade bostadsbidraget till 15 kronor för amorteringar och räntor plus en procent på fastighetens taxeringsvärde, totalt 22 kronor per månad. Bränslebidraget hade höjts betydligt sen sist och utgick nu med hela 52 kronor i månaden, därtill kom 10 kronor i matbränsletillägg. Familjebidragsnämnden utbetalade också ett extra familjebidrag om sammanlagt 113 kronor, för vilket ändamål finns ingenstans uppgivet. Försörjningsvederlaget blev 119 %, familjens kontanta medel per månad 440 kronor. Midsommaren 1942 tilldelades familjen en extra gåva i landshövdingemedel om 36 kronor.

När det i maj 1944 åter var dags för värnpliktige Fredriksson, hade ytterligare ett av barnen uppnått sexton års ålder och börjat förvärvsarbeta. Fredriksson själv hade fått betydligt bättre lön. Han var nu uppe i 400 kronor i månaden. Kostnaderna för huset var desamma som förut.

Tjänstgöringen blev kort, bara tolv dagar. Familjepenningen blev för fem minderåriga barn 9 kronor per dag enligt 1942 års tariff. Fredriksson fick inget bostadsbidrag men väl hemortslön. Vederlaget blev lika gott som sist, 111 %, den kontanta budgeten innehöll 488 kronor. De båda äldsta barnens sammanlagda inkomstbidrag var 108 kronor i månaden. Enbart familjebidraget gav alltså 380 kronor, nästan 50 % mer än vid första tjänstgöringen.

I december 1944 kunde Fredriksson för sista gången anmäla till familjebidragsnämnden, att han återinträtt i militärtjänst. Efter sjuttioen dagar kom han hem för gott. Familjebidraget utgick med oförändrade belopp, men de båda förvärvsarbetande barnen hade fått ökade inkomster, tillsammans nu 150 kronor i månaden. Emedan Fredriksson blev sjuk och måste genomgå en operation, innan han kunde återgå till sitt civila arbete, beviljade familjebidragsnämnden honom två veckors extra familjepenning. Försörjningsvederlaget steg till 124 % och de kontanta inkomsterna till 578 kronor, varav 428 utgjordes av familjebidrag.

För familjen Fredriksson var det en avsevärd skillnad mellan första och sista tjänstgöringsperioden. Under den första hade familjen fått en visserligen relativt liten men dock kännbar sänkning av en redan

under normala förhållanden otillräcklig inkomststandard. Även om de två äldsta barnen inte hade bidragit med egna inkomster, skulle under den sista perioden familjebidraget ensamt ha överstigit mannens normala inkomster i det civila. Detta trots löneförbättringar och det minskade antalet familjepenningsberättigade personer. Fredrikssons sammanlagda tjänstgöringstid blev nästan ett år.

Järfälla familjebidragsnämnd beviljade familjen Fredriksson 30 kronor i bostadsbidrag, trots att de verkliga kostnaderna för räntor och amorteringar endast var 15 kronor. Enprocenttillägget hade då, år 1940, ännu inte införts. Att detta var ett försök att ge den stora familjen litet ytterligare hjälp utöver vad förordningen medgav, bevisas av andra exempel på liknande förfarande. I Järfälla fanns också en gjuteriarbetare *Gustafsson* med fyra minderåriga barn. Gustafsson ägde en liten stuga om ett rum och kök, för vilken han erlade 5 kronor i månaden i räntor. Familjebidragsnämnden, eller rättare dess ordförande gjorde några anteckningar på Gustafssons ansökan, varav framgår att denne "på grund av familjens storlek" föreslog bostadsbidrag med 15 kronor per månad. När sedan nämnden fattade beslut i saken, höjde den bidraget ytterligare till 20 kronor.

Gift värnpliktig med civila inkomster under tjänstgöring

Vid Lövsta sopbränningsstation arbetade kommunalarbetare *Henriksson* mot en månadslön om 350 kronor. Henriksson bodde med hustru och två minderåriga barn i en trerumsfastighet, som kostade 50 kronor per månad i räntor och amorteringar. Henriksson ryckte in redan den första veckan i april 1940, men inte förrän fjärde dagen i juni månad lämnade han in sin ansökan om familjebidrag. Någonstans blev sedan ansökan liggande och nådde inte familjebidragsnämnden i Järfälla förrän efter midsommar. Fem dagar senare kom beslutet.

Att Henriksson dröjde så länge med att ansöka om bidrag berodde antagligen på att han under tjänstgöringen fick behålla 124 kronor av sin civila månadslön. På grund av Henrikssons behållna inkomster beviljade nämnden bara grundbelopp av familjepenningen, vilket gav

1 : 80 om dagen. Däremot fick familjen fullt bostadsbidrag. Under den fyra månader långa tjänstgöringen fick Henriksson 80 % i försörjningsvederlag. Sedan man betalat bostaden, hade familjen kvar 178 kronor per månad.

Då Henriksson ryckte in i maj 1942 fick han bara behålla 60 kronor eller 17 % av sin civila lön. Därför fick han maximal familjepenning om 4 : 15 per dag, fullt bostadsbidrag samt matbränsletillägg. Den första juli 1942 höjdes familjepenningen till 5 : 40 om dagen. Henriksson fick också två veckors förlängd familjepenning.

Tjänstgöringen varade i åttioen dagar och gav ett försörjningsvederlag om 114 %. Hustrun fick efter avdrag för bostadsutgifterna 255 kronor i månaden att hushålla på.

Juli till september månader 1943 tjänstgjorde Henriksson under två månader. Hans behållna lön hade ökat till 25 % eller 90 kronor i månaden. Nämnden följde fjärdedelsregeln och tog ingen hänsyn till de civila inkomsterna utan medgav oförändrat maximala bidrag samt hemortslön. Också denna gång blev det fjorton dagars förlängd familjepenning. Nu blev familjen ordentligt överkompenserad, totalvederlaget var hela 125 %. Hustruns hushållsbudget för löpande utgifter kunde baseras på 337 kronor i månaden. Försörjningsvederlaget blev nästan 150 %.

Henriksson tjänstgjorde ytterligare två perioder, tre veckor vintern 1944 och en och en halv månad våren samma år. Familjebidraget ändrades inte, men vid båda tillfällena utgick också bränslebidrag med 52 kronor per månad. Inte heller förändrades Henrikssons behållna inkomster, men äldste sonen, som dock var bara femton år och därför fick familjepenning, hade börjat arbeta. Försörjningsvederlaget blev vid båda tillfällena kring 135 %. När Henriksson efter de två sista tjänstgöringsperioderna sökte förlängt bidrag, fick han avslag.

Värnpliktige *Friberg* var tjänsteman på Svenska Metallverken i Västerås och uppbar i månadslön 275 kronor. Han var gift och hade ett minderårigt barn. Hustrun hade ett deltidsarbete som inbringade 30 kronor i månaden. Bostaden var en tvårumslägenhet. Den var dyr, grundhyran uppgick till 92 kronor i månaden.

Friberg låg inkallad nästan sex månader hösten 1940. Från Metall-

verken fick han 138 kronor i månaden eller 50 % av normal lön. Familjebidragsnämnden beviljade hel familjepenning, 2 : 80 per dag, men avkortade bostadsbidraget till 65 kronor i månaden och medgav inget bränslebidrag. Då Friberg ryckte ut, sökte han förlängt bidrag och fick totalt nitton dagar extra familjepenning.

Eftersom Friberg hade så stor ersättning från sin arbetsgivare, blev familjens försörjningsvederlag under tjänstgöringen mer än gott, 154 %. Sedan hustrun erlagt hyran, återstod 228 kronor, vilket var avsevärt mer än hon normalt kunde disponera för sina och barnets behov. Hade fru Friberg varit bosatt i Järfälla, hade hon bara fått grundbelopp av familjepenningen.[8]

Värnpliktige *Ivarsson* var brevbärare och fast anställd vid Kungliga Postverket. Lönen, i vart fall grundlönen, var liten, 143 kronor i månaden. Ivarsson bodde med sin hustru i en hyrd tvårumslägenhet, för vilken han betalade 38 kronor i månaden plus bränsleavgift. Makarna Ivarsson var barnlösa.

Den andra maj 1941 inställde sig Ivarsson för fyra månaders tjänstgöring. Redan en vecka innan hade han skrivit sin familjebidragsansökan, men denna kom inte Järfällanämnden tillhanda förrän en vecka efter inryckningen. Emedan Ivarsson under tjänstgöringen fick behålla halva sin ordinarie lön, avkortade nämnden hustruns familjepenning till 1 : 50 per dag. Då tariffen höjdes från och med juni månad, fick fru Ivarsson ytterligare 25 öre per dag. Därtill fick hon fullt bostadsbidrag och matbränsletillägg med 7 kronor per månad. Makarna Ivarsson hade köpt en tomt, som de amorterade med 27 kronor i månaden, men för den kunde nämnden inte bevilja bidrag. Däremot utbetalades hemortslön för halva tjänstgöringstiden.

Totalvederlaget blev mycket gott, 163 %. Sedan fru Ivarsson betalat lägenhetshyran och amorteringen på tomten, hade hon kvar 113 kronor. Enligt mannens löneuppgifter skulle makarna normalt endast ha haft 78 kronor för bådas behov. Försörjningsvederlaget var i så fall uppåt 240 %. Emellertid var 143 kronor sannolikt inte mannens hela inkomst. Han bör ha haft vissa tillägg för obekväm arbetstid, antalet utbärningar m m. Även med dylika tillägg var Ivarsson dock synnerligen lågavlönad och gjorde sig därför med säkerhet en ekonomisk

vinst på inkallelsen.

I augusti 1943 måste Ivarsson tjänstgöra i femton dagar. Hans grundlön hade stigit till 182 kronor i månaden. På sin tomt hade makarna byggt ett hus om tre rum och kök, som de avbetalade med 46 kronor i månaden. Under tjänstgöringen fick Ivarsson behålla 43 % av sin lön, vilket gav 78 kronor i månaden. Familjebidragsnämnden använde sig av de nya avdragstabellerna och kom fram till att Ivarsson skulle ha full familjepenning om 3 kronor per dag för hustrun, 25 kronor per månad i bostadsbidrag samt hemortslön. Sedan hon erlagt räntor och amorteringar på huset, kunde fru Ivarsson förfoga över 191 kronor, 9 kronor mer än makens hela grundlön. Även om makens normala inkomster troligen var högre än han uppgivit, måste hustrun i försörjningskronor räknat ha blivit kraftigt överkompenserad.

Brevbärare Ivarsson tjänstgjorde i ytterligare tre omgångar, ingen av dem längre än en månad. Hans lön från postverket steg kontinuerligt och likaså i absoluta tal den under tjänstgöring behållna delen. Familjebidraget ändrades inte, men under två av perioderna utbetaladcs bränslebidrag. Totalvederlaget varierade mellan 150 och 180 %, hustruns budget exklusive bostads- och bränslebidrag mellan 180 och 230 kronor. I försörjningskronor kan vederlaget ha legat över 250 %.

En av Järfällas lantarbetare var kreatursskötare *Johansson*, gift och far till tre minderåriga barn. Johansson var statare och fick något mer än 40 % av lönen in natura. I kontanter fick han ut 85 kronor i månaden. Johanssons hustru hade också inkomst, kanske mjölkade hon gårdens kor. Hon förtjänade dock inte mer än 45 kronor i månaden.

Johansson blev inkallad i slutet av maj 1940 och kom hem lagom till skördetiden i augusti. Han fick behålla sina naturaförmåner obeskurna, inklusive bostaden om ett rum och kök. Familjebidragsnämnden beviljade honom maximal familjepenning för hustrun och de tre barnen, vilket betydde 4 : 40 per dag.

Johanssons kontanta vederlag blev 138 %, 176 kronor mot normalt 130. I försörjningskronor blev det kontanta vederlaget 171 %. I Johanssons fall är det möjligt att uppskatta naturaförmånerna och få fram ett totalvederlag. Det bör ha legat kring 150 %. Hur man än räknar, är det klart att familjen Johansson under mannens tjänstgöring

kunde tillåta sig betydligt bättre standard än normalt.

Då Johansson ånyo ryckte in i mars 1941, omprövade familjebidragsnämnden tidigare beslut. Familjepenningen sattes nu till 2 : 95 per dag, motsvarande grundbelopp plus 25 öre extra per barn. Kontantvederlaget blev på grund av den avkortade familjepenningen denna gång bara 97 %. I försörjningskronor blev familjen ändå överkompenserad med 25 %.

Ett år senare tjänstgjorde Johansson i en månad. Familjepenningen höjdes igen till 3 : 85 per dag, något mer än halva maximibeloppet. Familjen hade fortfarande full stat under tjänstgöringen. Därtill var Johansson berättigad till hemortslön. Trots att Johanssons ordinarie kontantlön stigit till 110 kronor i månaden, blev kontantvederlaget 133 %, försörjningsvederlaget ännu bättre.

I december 1944 fullgjorde Johansson en sista tjänstgöringsperiod, knappt en månad lång. Nu begärde arbetsgivaren hyra och bränsleavgift för bostaden. Hustrun hade inte längre någon inkomst. Familjebidragsnämnden utbetalade hel familjepenning, 6 : 60 om dagen, maximalt bostadsbidrag med 36 kronor i månaden samt bränslebidrag med 26 kronor. Detta gav familjen ett totalvederlag inklusive naturaförmåner omkring 180 %. Kontantvederlaget blev över 200 %.

Normalt hade familjen Johansson år 1944 110 kronor i månaden i kontanta medel. Den månad mannen låg inkallad hade hustrun kvar 244 kronor, sedan hon väl givit mannens arbetsgivare 62 kronor för bostad och vedbränsle. Man kan misstänka att Johansson gärna tjänstgjort någon månad längre.

Apotekare *Granberg* i Västerås hade ett välbetalt yrke, hans månadslön var 700 kronor. Granberg blev inkallad i april 1940 och fick tjänstgöra i fyra månader. Från apotekarkårens kassa fick han under tjänstgöringen ett bidrag motsvarande halva den ordinarie lönen. Granberg var sergeant och fick förutom terminslön 45 kronor i militär månadslön.

Granberg var tydligen medveten om att han inte skulle få mer i familjebidrag än det ovillkorliga grundbeloppet för hustrun om en krona per dag och lämnade därför inga upplysningar om bostaden. Inklusive sergeantlönen och de militära kostförmånerna kom Gran-

berg upp i ett totalvederlag om 65 %. I försörjningskronor fick hustrun nästan 90 %.

Granberg tjänstgjorde också i fyra månader under år 1944. Hans normala inkomster hade nu stigit till 850 kronor i månaden. För bostaden betalade Granberg 150 kronor men hyrde ut ett rum för 60 kronor i månaden. Under tjänstgöringen fick han liksom tidigare behålla halva sin lön.

Denna gång fick fru Granberg 1 : 20 per dag i familjepenning. Hon fick också ett starkt reducerat bostadsbidrag om 19 kronor per månad. Därtill hade maken hemortslön och militär månadslön. Totalvederlaget blev 73 %, ersättningen i försörjningskronor nästan 100 %. Fru Granberg disponerade, sedan hon väl betalt hyran, ensam 455 kronor i månaden.

Värnpliktige *Holmberg* hade tre minderåriga barn. Familjen hyrde två rum och kök mot en kostnad av 59 kronor per månad. Holmberg var vaktmästare vid ASEA och förtjänade 450 kronor i månaden. Äldsta dottern var femton år gammal och bidrog till familjeinkomsterna med 140 kronor.

Vid midsommar 1940 ryckte Holmberg in till tre månaders tjänstgöring. Familjebidragsnämnden beviljade hel familjepenning för hustrun och de två yngre barnen. Den förvärvsarbetande dottern fick bara grundbelopp. Bostadsbidraget avkortades till 40 kronor per månad.

Familjen Holmberg fick ett ganska dåligt försörjningsvederlag, inte ens 60 %. Hustrun och barnen hade under faderns tjänstgöring ändå kvar 236 kronor per månad efter hyra. Därav utgjordes bara 96 kronor av familjebidrag.

Vintern 1942 tjänstgjorde Holmberg i tre månader. De två äldsta barnen hade nu hunnit fylla sexton år, varför det bara blev familjepenning för hustrun och det yngsta barnet, 3 : 20 per dag. I gengäld fick familjen maximala bostads- och bränslebidrag. Båda de vuxna barnen arbetade och förtjänade tillsammans 200 kronor i månaden. Försörjningsvederlaget blev nästan detsamma som under föregående tjänstgöring, 64 %. Hustrun och barnen förfogade över 390 kronor per månad, varav hälften utgjordes av döttrarnas inkomster.

Då Holmberg ryckte in en tredje gång i juli 1943, hade familjen ut-

ökats med en son. Holmbergs lön från ASEA hade stigit avsevärt sedan 1940 och uppgick nu till 600 kronor per månad. Tre av de fyra barnen arbetade. Tillsammans tillförde de familjen 330 kronor i månaden. Bostadshyran hade ökat till 70 kronor, kanske hade familjen bytt bostad.

Familjebidragsnämnden beviljade de båda minderåriga barnen maximal familjepenning. Tillsammans med modern fick de 5 : 40 om dagen. Däremot avkortades bostadsbidraget till 50 kronor. Denna gång uppgick de totala kontantinkomsterna under tjänstgöring till 595 kronor per månad. Försörjningsvederlaget blev 74 %.

Holmberg tjänstgjorde slutligen under oktober månad 1944 i tre dagar. Trots att de tre stora barnen nu förtjänade sammanlagt 490 kronor per månad, blev bostadsbidraget 71 % av kostnaderna. Om det i stället hade varit hustrun som ensam stått för de civila inkomsterna, skulle det enligt den normerade behovsprövningen inte ha blivit något familjebidrag alls. Det var nämligen fördelaktigare att ha många småinkomsttagare i en familj än en enda med mycket goda förtjänster.[9] Eftersom värnpliktige Holmberg hade så stor normallön, fick familjen trots inkomsternas fördelaktiga spridning ändå en relativt betydande inkomstförsämring till följd av inkallelserna.

Arbetslös värnpliktig

Värnpliktige *Ideberg* i Västerås hade hustru och ett minderårigt barn att försörja. Hustrun hade dessutom ett utomäktenskapligt barn, till vars underhåll Ideberg bidrog med 10 kronor per månad och den biologiska fadern med lika mycket. Familjen bodde i ett rum och kök, som inklusive värme kostade 54 kronor i månaden. Ideberg var lagerarbetare och hans normala månadsförtjänst 275 kronor.

Under tiden april 1940 till och med oktober 1943 fullgjorde Ideberg sex tjänstgöringsperioder om tillsammans femton månader. Längst blev den första tjänstgöringen, som varade i nästan sju månader. Familjen hade inga civila inkomster under tjänstgöring och fick därför hela tiden maximala bidrag, inklusive familjepenning för hustruns barn utom äktenskapet. I februari 1943 utökades familjen med ännu ett barn, varvid familjepenningen höjdes. Vid samma tid hade Ideberg

tjänstgjort så många dagar, att han fick 1 : 50 per dag i hemortslön.[10]

Försörjningsvederlaget blev för var tjänstgöringsperiod allt bättre. Under den långa tjänstgöringen år 1940 utgjorde det 52 %. Våren 1942 hade det stigit till 96 % och under den allra sista perioden hösten 1943 var det uppe i 163 %. Familjen Ideberg fick alltså ett gott vederlag, om man undantar den första tjänstgöringen, då fru Ideberg sedan hyran erlagts måste klara övriga utgifter för sig och barnet på 77 kronor i månaden.

Till bilden hör att Ideberg under åren 1940–42 gick arbetslös långa perioder. Han uppger själv att han under de sex månader han var hemma mellan första och andra tjänstgöringen gick utan arbete ända tills tre veckor före återinträdet. När han sedan efter två och en halv månads tjänstgöring blev hempermitterad, fann han sig åter vara arbetslös. Nästan tio månader blev han nu hemma, hittade uppenbarligen så småningom ett arbete men måste sedan dra på sig uniformen en tredje gång. Vid hemkomsten drygt två månader senare var han utan arbete igen. Såvida han mycket snart fick tag i ett arbete, hann han arbeta i tre månader, innan det var dags för ännu en tjänstgöringsperiod. Efter två månader kom han hem och fick söka nytt arbete.

När Ideberg strax före midsommar 1943 återvände till hemmet efter sin femte tjänstgöring, tog han eller tvingades ta tio dagars semester utan lön. Han hade bara arbetat i tre månader, då han i oktober 1943 kallades att tjänstgöra en sista gång. Han blev dock hempermitterad redan efter två veckor och tycks genast ha återgått till arbetet.

Frågan är, om arbetslöshetsperioderna var en följd av de många inkallelserna, eller om Ideberg även utan dessa avbrott skulle ha gått arbetslös långa tider. Eftersom han vid varje inryckningstillfälle dock hade lyckats skaffa sig ett arbete, vilket sedan vid hemförlovningen inte längre fanns tillgängligt, är det första alternativet troligast. Det fanns visserligen en lag, som förbjöd arbetsgivarna att avskeda sina anställda på grund av militärtjänst.[11] Men det hjälpte föga när arbetsgivaren vid den tjänstgörandes återkomst inte längre hade någon användning för denne. Vid stora företag som ASEA och Bolinders gick det kanske att tillämpa lagen. Där fanns det ofta någon lucka där man kunde sätta in hempermitterade arbetare. Småföretag med någon

handfull anställda kunde inte låta maskiner stå stilla i väntan på en arbetares återkomst efter flera månaders tjänstgöring. Småföretagaren måste skaffa ny arbetskraft. Den inkallade arbetaren hade kanske bara varit anställd ett par månader före inryckningen. Då han återkom efter ett halvårs militärtjänstgöring, hade ersättaren längre anställningstid än han själv och fick därför behålla arbetet. Det var bara för tjänstemän som man gjorde skillnad på ordinarie tjänst och vikarieanställning.

Värnpliktig med inkomster av egen företagsamhet

Värnpliktige *Karlberg* var handelsanställd. Han förestod en liten butik i Västerås. Karlberg var gift men barnlös. Under åren 1940–41 inkallades han i tre omgångar och tjänstgjorde i sammanlagt sex månader. Trots maximala bidrag blev försörjningsvederlaget ganska svagt, 40 till 70 %. Mannens normala lön var 300 kronor i månaden.

Karlberg var företagsam. Han lämnade sin anställning och öppnade en egen butik. Den inbringade honom omkring 400 kronor per månad. Makarna flyttade till en större och dyrare lägenhet och planerade för familjens utökning. I augusti 1943 måste mannen rycka in till en fjärde tjänstgöring. Han återkom dock redan efter en månad.

Före inryckningen skaffade Karlberg en ersättare, som skulle föreslå butiken mot 150 kronor i månaden. Förutsatt att denne kunde hålla omsättningen uppe, fick Karlberg trots extra löneutgifter ett överskott om 250 kronor. Därav gick 104 kronor till bostadshyra. Familjebidragsnämnden beviljade endast avkortad familjepenning, 2 : 15 per dag, till Karlbergs hustru. Något bostadsbidrag medgavs inte. Försörjningsvederlaget blev ändå gott, 120 %. Till dagliga omkostnader fick fru Karlberg kvar 219 kronor per månad.

Då makarna Karlbergs första barn var sex månader gammalt, blev fadern inkallad för femte gången. Man måste åter anställa en ersättare i butiken. Nu begärde denne 300 kronor i månaden. Familjens behållna inkomster blev 150 kronor och i familjepenning fick den 4 : 20 om dagen, dessutom fullt bostadsbidrag. Hemortslönen gav 30 kronor i månaden. Totalvederlaget blev 105 %. I försörjningskronor blev ersättningen än bättre, över 130 %.

I augusti 1944 fick Karlberg en ny inkallelseorder. Han kom hem igen efter bara två dagar. Någon ersättning för dessa dagar fick han inte. Sedan dröjde det ett halvår, innan det var dags igen. Denna sjunde och sista tjänstgöring varade i en och en halv månad. Nu fick Karlberg betala sin ersättare dyrt, 350 kronor i månaden. För familjen återstod då bara 75 kronor. Familjebidragsnämnden omprövade och beslöt ge familjen näringsbidrag, som dock sattes till endast 150 kronor per månad. Totalvederlaget blev därför sämre än Karlberg blivit van vid, blott 80 %. Försörjningen var ändå tryggad. Hustrun och barnet fick likaså 80 % av sin normala budgetandel. Med familjepenning och bostadsbidrag skulle dock fru Karlberg ha fått minst hundraprocentigt försörjningsvederlag.

Då åkeriidkare *Karlsson* i Järfälla blev inkallad i oktober 1940, fick han högsta möjliga näringsbidrag om 200 kronor per månad. Detta täckte dock inte ersättarens lön, som var 260 kronor i kontanter och 65 kronor i naturaförmåner. Karlsson måste därför ta 125 kronor av företagets vinst, som året innan uppgått till netto 220 kronor per månad. Karlsson var gift och hade två minderåriga barn, vilka han tillsammans med hustrun inhyste i en kolonistuga på sin broders tomt. Brodern, som också låg inkallad hösten 1940, var delägare i åkerifirman.

Om Karlsson verkligen inte fick ut mer än 220 kronor i månaden av sitt företag, blev det svårt för familjen att klara underhållet under den en månad långa tjänstgöringen. Hustrun fick i så fall bara 82 kronor att försörja sig och barnen på. Troligen bodde familjen gratis, varför dessa kronor helt kunde gå till det dagliga hushållet. Tjänstgöringen blev heller inte lång.

Karlsson tjänstgjorde i tre månader vintern 1940–41 och fick oförändrat 200 kronor per månad i näringsbidrag. Han gav inga nya upplysningar i sin anmälan till familjebidragsnämnden. Förutsatt att omständigheterna var desamma som tidigare, fick hustrun nu 96 kronor i månaden att hushålla på.

Ännu sämre blev försörjningssituationen under Karlssons tredje tjänstgöringsperiod hösten 1941. Försåvitt inte Karlsson hade betydligt större inkomster av firman än han själv uppgav, blev hustruns och

barnens totala underhåll inte mer än 61 kronor i månaden under de två och en halv månad mannen var borta från hemmet. Försörjningsvederlaget blev bara 33 %.

Karlsson tjänstgjorde i ytterligare tre omgångar om sammanlagt sex månader. Han tycks vid dessa tillfällen ha lämnat firman utan ersättare. Därför fick han nu familjepenning och bostadsbidrag till maximala belopp i stället för som tidigare näringsbidrag. Det sammanlagda kontanta bidraget blev visserligen inte så mycket större än förut, mellan 200 och 250 kronor per månad inklusive hemortslön. Men då Karlsson inte längre behövde ge halva familjebidraget till en ersättare, kunde familjen disponera hela ersättningen, som i försörjningskronor gav mellan 70 och 90 % av normal standard. Detta trots att familjen nu bara bestod av tre personer.

Exemplen Karlberg och Karlsson visar tydligt varför näringsbidraget blev så litet utnyttjat. Det var fördelaktigare att få familjepenning och bostadsbidrag. Varför näringsbidraget blev ofördelaktigare är svårare att förklara. Bara vart tredje beviljat näringsbidrag i Järfälla och Västerås utgick med maximalt belopp.

Inom Västerås kommungränser hade värnpliktige *Lindberg* ett litet arrende, där han sysselsatte två anställda. Också Lindbergs fader hjälpte till på gården, som enligt uppgift inbringade 280 kronor i månaden i nettoinkomster.

Familjen Lindberg bestod av fyra personer, två vuxna och två barn. Bostaden om tre rum och kök ingick i arrendet. Just före höskörden i juni 1940 blev Lindberg inkallad. Eftersom inkallelsen kom olägligt, måste han anställa en ersättare mot 160 kronor per månad. Lindberg kom dock hem redan första dagarna i augusti och kunde själv vara med om att bärga säden.

Familjebidragsnämnden beslöt meddela näringsbidrag. Nämnden utgick uppenbarligen från maximal familjepenning och satte näringsbidraget till 110 kronor i månaden. Det utbetalade totalbeloppet stämmer emellertid inte med beslutet. Under femtiofem tjänstgöringsdagar fick Lindberg summa 297 kronor i näringsbidrag, vilket gör inte 110 men väl 162 kronor per månad. Fastän inga upplysningar finns därom, måste nämnden ha ändrat sitt beslut och beviljat Lindberg maxi-

malt bidrag, dvs hela ersättarens lön. Familjen fick sålunda behålla sina normala inkomster ograverade och dess kontanta vederlag blev 100 %, medan försörjningsvederlaget blev överkompenserande.

Lindberg tjänstgjorde också i två och en halv månad vintern 1942. Även denna gång fick han näringsbidrag. Utbetalade belopp motsvarar ungefär 135 kronor per månad, vilket är 50 kronor mindre än ersättarens lön. Lindberg uppgav ökade inkomster av gården, vilket tillsammans med det lägre bidraget medförde att kontantvederlaget sjönk till knappt 90 %. Försörjningsvederlaget blev ändå 120 %.

För lantbrukare Lindberg, som hade möjligheter att finna billig arbetskraft, fungerade näringsbidraget bra. Även om bidragsformen inte var tänkt enbart för jordbrukare, var det tydligen i nivå med deras behov men inte med lönesättningen inom andra näringssektorer.

Värnpliktige *Larsson* i Järfälla startade 1940 en liten handelsträdgård. Årsomsättningen beräknade han till 4 600 kronor och sin egen behållning till 100 kronor per månad.

Larsson bodde med hustru och moder i en liten stuga om ett rum och kök. Omkostnaderna för stugan uppgav han i sin ansökan om familjebidrag vara 43 kronor i månaden. Den första augusti 1940 rycke Larsson in till militärtjänst. Trädgården lades i träda. Inte förrän i slutet av september lämnade Larsson in en ansökan om familjebidrag. Han påstod att dröjsmålet berodde på felaktiga upplysningar, vilket familjebidragsnämnden godtog. Han beviljades därför retroaktiva bidrag från inställelsedagen. För hustrun fick han maximal familjepenning och för modern något avkortad, tillsammans 3 kronor om dagen. Bostadsbidraget blev bara 25 kronor per månad. Nämnden godkände tydligen inte hans uppgifter om fastighetens omkostnader. Från och med mitten av september fick familjen också fullt bränslebidrag.

Larssons tjänstgöring blev lång, tio månader. Hans familj, troligen också hans broder, måste under vintern trots allt ha berett trädgården, för att den om möjligt skulle ge inkomster till nästföljande säsong. I april skrev Larsson en ny ansökan till familjebidragsnämnden och begärde näringsbidrag. Han uppgav som ersättare sin broder. Lönen var avtalad till 100 kronor i månaden plus naturaförmåner om 45 kronor. Redan i februari 1941 hade Larsson ansökt om 2 000 kronor i

värnpliktslån, för att därmed sätta sitt lilla företag på fötter igen. Familjebidragsnämnden ändrade tidigare beslut, drog in familjepenningen och bostadsbidraget och betalade i stället näringsbidrag om 160 kronor i månaden. Näringsbidraget skall alltså ha varit 15 kronor mer än ersättarens lön, vilket stred mot förordningens bestämmelser.

Att Larsson fick näringsbidrag förutsätter, att trädgården från och med april 1941 också inbringade åtminstone de 100 kronor per månad, som Larsson ursprungligen kalkylerat med. Trots det relativt höga näringsbidraget blev dock den återstående inkomst som hustrun och modern skulle leva av mindre än de tidigare fått i familjepenning och bostadsbidrag. Under vintern hade de fått 130–135 kronor i månaden. Nu fick de bara 115 kronor, såvida inte trädgården gav mer än 100 kronor per månad.

Eftersom de av Larsson uppgivna inkomsterna före inkallelse var så små, blev totalvederlaget under tjänstgöringen överkompenserande, 178 %. Hustrun och modern fick i genomsnitt 123 kronor per månad, vilket skulle räcka till bostad, bränsle, mat, kläder m m. Om bostaden bara kostade 25 kronor, såsom familjebidragsnämnden ansåg, återstod till de dagliga behoven 80 kronor. Detta bör ha räckt till det nödvändigaste. Om det är riktigt, att trädgården före inkallelsen endast gav 100 kronor i månaden, var 80 kronor i månatligt underhåll trots allt nästan dubbelt så mycket som hustrun och modern tidigare måst leva av.

Inkallelsen var på både gott och ont. Larsson uppgav i sin första ansökan hösten 1940, att årets gröda förstörts på grund av inkallelse. Han bör ha åsyftat en tidigare inkallelse någon gång på förvåren 1940, då krigsfamiljebidragen ännu inte tillkommit, varför inga upplysningar om denna tjänstgöring återfinns i familjebidragsnämndens arkiv. Att i efterhand tolka Larssons uppgifter är inte lätt. Han kan ha menat, att hela grödan förstörts, att 100 kronor i månaden var den förtjänst han beräknat göra, och att han på grund av en inte noterad tjänstgöring ställts helt utan inkomster. I så fall var han att betrakta som arbetslös, då han blev inkallad i augusti 1940. Vintern 1940–41 förekom det ganska stor arbetslöshet i Järfälla.[12] Det är inte säkert, att Larsson skulle ha funnit något arbete utanför sin förstörda trädgård, om han

inte hade blivit inkallad. Tjänstgöringen kom då som en räddning ur ett omedelbart dilemma men sköt samtidigt bara bekymren på framtiden, eftersom den inverkade på nästkommande års inkomster av trädgården.

Å andra sidan behöver inte hela 1940 års gröda ha blivit förödd. Kanske menade Larsson, att han av det som återstod av årets gröda hade fått ut 100 kronor per månad. Hösten 1940 måste han ändå ha stått utan inkomster och med en lång vinter av möjlig arbetslöshet framför sig. Hade inte inkallelsen kommit emellan, kunde han emellertid ha förberett trädgården för nästa säsong och därmed ha säkrat bättre inkomster under år 1941.

Vad som än i verkligheten hade hänt med Larssons trädgård, och vad än hans familj levt av före inkallelsen, så löste familjebidraget visserligen stundens problem men skaffade dem därför inte ur världen. Huruvida Larsson fick något värnpliktslån är inte känt. Vintern 1944 tjänstgjorde han i tre veckor, men i sin anmälan därom gav han mycket få upplysningar. Han angav sina normala inkomster till 70 kronor per vecka, och det faktum att han nämner veckoinkomst tyder på anställning. Likaså uppgav han bostadshyra exklusive värme vara 36 kronor per månad. Modern finns inte omnämnd och i familjepenning fick han endast 3 kronor om dagen för hustrun samt i bostadsbidrag exakt de uppgivna kostnaderna. Om trädgården finns inte ett ord. Indicierna pekar på att Larsson fick ge upp sin trädgårdsrörelse och ta anställning, kanske i någon annans trädgård, samt att han och hustrun lämnade modern ensam i stugan och flyttade in i en hyreslägenhet. Under denna sista tjänstgöring fick förresten hustrun efter hyra 192 kronor i månaden att ensam spendera. Det var mer än dubbelt så mycket som hon och svärmodern skall ha haft att hushålla på den svåra vintern 1940–41 och innebar ett försörjningsvederlag om 116 %.

Felaktigt förfarande av familjebidragsnämnd

Det tog sin tid innan familjebidragsnämnderna lärde sig att anpassa förordningarnas bestämmelser till verkligheten utan att därvid bryta mot dem. I Järfälla bodde trädgårdsarbetaren *Månsson*, som var ogift men brukade hjälpa sin åldriga moder, som var bosatt i Småland. Hon

hade bara sin folkpension om 28 kronor i månaden, men sonen hjälpte henne med bostadskostnaderna.

I oktober 1940 blev Månsson inkallad och ansökte då om familjebidrag för modern. Han angav sitt årliga bistånd till omkring 100 kronor. Familjebidragsnämnden hörde sig för hos Månssons arbetsgivare, som intygade att denne brukade sända modern pengar. Då nämnden skrev till moderns hyresvärd, meddelade denne att årshyran uppgick till 70 kronor om året eller knappt 6 kronor per månad. Månssons moder beviljades bostadsbidrag med 9 kronor i månaden. Tjänstgöringen varade i sex månader, men Järfälla familjebidragsnämnd utbetalade sju månaders bostadsbidrag.

Nu var det klart emot bestämmelserna att ge bidrag för bostad, som inte den värnpliktige själv bebodde.[13] Däremot hade nämnden mycket väl kunnat medge familjepenning. Misstaget var i det avseendet rent formellt. Därtill stadgade förordningen att familjepenning för inte samboende anförvant inte fick överstiga den sökandes normala bidrag till personen ifråga.[14] Då nämnden beviljade 9 kronor i stället för 6, begick den därför ytterligare ett fel. Dessutom fick modern fullt bostatsbidrag för oktober månad, trots att sonen ryckte in först den sjunde oktober.[15]

9. Två officiella utredningar rörande beredskapsinkallade värnpliktigas ekonomiska villkor

1941 års krigsfamiljebidragskommittés undersökning av inkallade värnpliktigas ekonomiska förhållanden

I juli 1941 tillsattes krigsfamiljebidragskommittén som skulle föreslå ändringar av då gällande lagstiftning om familjebidrag. Under hösten 1941 gjorde kommittén en omfattande statistisk undersökning. Det enkätmaterial som kommittén samlade in fyllde ursprungligen flera arkivlårar men har senare gallrats så hårt att absolut ingenting av värde återstår.[1] Det primära källmaterialet är således förstört och allt som återstår är den sammanfattande rapport som bifogades 1942 års proposition.[2]

I och för sin utredning lät kommittén trycka frågeformulär och sända ut dem till vissa militära förband, ovisst vilka. Av de inkomna svaren bearbetades ett antal av 14 732. 87 % av dessa svar kom från meniga värnpliktiga. Någon uppgift om bortfallets storlek står inte till buds. Däremot konstateras i den sammanfattande rapporten att urvalet av uppgiftslämnare "inte företagits efter sådana grunder att de angivna fördelningstalen ... kunna anses ge någon helt tillförlitlig bild av hur inkallelserna drabbat olika befolkningsgrupper".[3] Kommitténs undersökningspopulation är numerärt väl tilltagen och omfattar värnpliktiga från alla ortsgrupper. I övrigt lider den av samma svaghet som Järfälla- och Västeråspopulationerna. Den kan inte göra anspråk på att vara strukturellt representativ för riket i dess helhet.

Fördelningen gifta–ogifta inom kommittéundersökningen kan inte alls jämföras med motsvarande fördelning i Järfälla och Västerås. Kommitténs underlag utgjordes av beredskapsinkallade, inte av familjebidragssökande. Kommittén undersökte emellertid hur många gifta värnpliktiga som uppburit familjepenning för någon anhörig och fick som resultat 95 %.[4] Det höga värdet tyder på att upplysningen om familjebidragens existens nått ut till praktiskt taget samtliga värnplik-

tiga. Bland de ogifta kan dock ett antal ha gått ovetande om sina möjligheter till bostadsbidrag.[5]

Ungefär hälften av de värnpliktiga i kommitténs undersökning var gifta. De 5 990 gifta värnpliktiga som var anställda i privat eller kommunal tjänst har kommittén fördelat efter familjestorlek.[6] Resultatet stämmer mycket bra med motsvarande fördelning i Västerås. Inte heller Järfällapopulationen ter sig nämnvärt avvikande, utom att Järfällafamiljerna var något barnrikare än såväl Västeråsfamiljerna som de av kommittén undersökta familjerna. (Tab 56 bil.)

Om man fördelar de värnpliktiga efter arbetsgivare, överensstämmer förhållandena i Järfälla bäst med den i kommittéundersökningen framkomna bilden, medan Västeråspopulationen tycks ha rymt ett ovanligt litet antal småföretagare.[7] Å andra sidan var andelen statsanställda i Järfälla särdeles blygsam. Många landsbygdskommuner hade dock säkerligen ännu färre representanter för denna kategori anställda. (Tab 57 bil.)

Bostadsförhållandena i Järfälla var uppenbarligen landsortsmässiga och kostnadsnivån på dess bostadsmarknad under genomsnittet för ortsgrupp II. Västerås familjebidragssökande hade däremot samma medelkostnad som kommittéundersökningens värnpliktiga tillhörande ortsgrupp II.[8] Enligt kommittéundersökningen täckte bostadsbidragen i ortsgrupp II i genomsnitt 75 % av kostnaderna.[9] I Västerås var den genomsnittliga täckningen 80 %. Båda värdena gäller endast gifta värnpliktiga. I Järfälla skall ett genomsnittligt bostadsbidrag ha utgjort hela 97 % av kostnaden enligt samma beräkningsgrunder som använts i Västerås. Järfällas många egnahemsägare, som av familjebidragsnämnden tillerkändes en procent av taxeringsvärdet i tillägg, försvårar emellertid en jämförelse mellan de tre undersökningarna. Att Järfällaborna fick höga, möjligen ovanligt höga, bostadsbidrag är dock säkert. Kommittén kom i sin undersökning till resultatet att de värnpliktiga på billiga orter fick sina bostadskostnader bättre ersatta än de värnpliktiga som var bosatta i dyra tätorter. Denna iakttagelse stämmer väl med förhållandena i Järfälla och Västerås. (Tab 57 bil.)

Också krigsfamiljebidragskommittén jämförde de värnpliktigas inkomster före och under tjänstgöring. Detta gjorde man i en tabell som

upptar enbart gifta löntagare, vilka delats upp efter dyrortstillhörighet. Tabellen är så konstruerad att den inte ger någon upplysning om familjestorlekens inverkan på vederlaget. Däremot är de värnpliktiga indelade i inkomstklasser efter normala civila inkomster. Eftersom alla värden är genomsnittsvärden får man ingen bild av spridningen. Inte heller innehåller undersökningen i detta fall några relativa värden. Alla tal är absoluta och visar genomsnittligt antal inkomstkronor. Analysen av den stora informationsmängden måste därför sägas ha blivit onödigt torftig. Kommentaren till undersökningens viktigaste tabell är kort och kan vara värd att citeras in extenso.[10]

I omstående tabell, som avser gifta värnpliktiga med privat eller kommunal anställning i det civila, ha inkomsterna under militärtjänstgöringen sammanställts med uppgifterna angående den tidigare inkomsten. Det framgår därav bland annat, att såväl de värnpliktigas behållna inkomst av den civila anställningen som de anhörigas inkomst genomgående är betydligt större, både absolut och relativt taget, i de högre inkomstklasserna än i de lägre. Trots att krigsfamiljebidraget utgår med lägre belopp till de högre inkomsttagarna, blir dessas sammanlagda familjeinkomst under militärtjänstgöringen avsevärt större än familjeinkomsten för de lägre inkomsttagarna. Skillnaden mellan olika inkomstgrupper med avseende på familjeinkomsten under militärtjänstgöringen är likväl icke så stor som under normala förhållanden, om man i familjeinkomsten inräknar mannens krigslön och värdet av hans kost. Medan för de högre inkomsttagarna militärtjänstgöringen genomgående medfört en betydande reduktion av familjeinkomsten, har för värnpliktiga med en inkomst av 200 à 300 kronor per månad familjeinkomsten undergått endast en jämförelsevis obetydlig minskning. För inkallade värnpliktiga i ortsgrupp III och för anställda i jordbruk och skogsbruk synes, vad de lägsta inkomstklasserna beträffar, till och med någon ökning av familjeinkomsten ha inträtt. (Tab 22.)

Krigsfamiljebidragskommittén inkluderade i sina beräkningar av totalinkomsterna under tjänstgöring även terminslönen, trots att denna närmast var avsedd som fickpengar för den värnpliktige, inte att täcka några försörjningsbehov. Vistelse utanför hemorten innebär dessutom i de allra flesta fall merkostnader. Det är därför knappast rimligt att hänföra terminslönen till familjeinkomsterna under tjänstgöring. Räknar man bort terminslönen faller därvid ett av kommitténs påståen-

Tabell 22. MEDELINKOMST per månad för ogifta, anställda värnpliktiga. Utdrag ur tabell sammanställd av 1941 års krigsfamiljebidragskommitté.

Sammanlagd tidigare normal inkomst per månad, (kronor)	antal värn-pliktiga	A	Inkomster under tjänstgöring				
		total familje-inkomst före tjänst-göring	total familje-inkomst	därav familje-bidrag	B familje-inkomst inkl militära kostför-måner	relativt vederlag (B i % av A)	familje-inkomst inkl både krigslön och kost-förmåner
Jord- och skogs-bruksanställda							
0 – 99	108	158	113	104	(153)	(96 %)	183
100 – 199	477	170	119	108	(158)	(92 %)	188
200 – 299	97	233	158	130	(198)	(84 %)	228
300 – 399	22	343	233	112	(272)	(79 %)	302
400 – 499	4	458	323	96	(363)	(79 %)	393
500 – 599	3	552	337	75	(377)	(68 %)	407
Övriga anställda							
ortsgrupp I							
0 – 99	185	213	125	113	(164)	(76 %)	194
100 – 199	641	200	110	113	(159)	(79 %)	189
200 – 299	914	242	132	118	(172)	(71 %)	202
300 – 399	147	330	186	122	(225)	(68 %)	255
400 – 499	37	417	252	97	(292)	(70 %)	322
500 – 599	15	538	271	82	(311)	(58 %)	341
600 – 699	2	623	309	132	(349)	(56 %)	379
700 –	2	805	740	50	(780)	(97 %)	810
ortsgrupp II							
0 – 99	141	268	170	136	(225)	(84 %)	255
100 – 199	185	234	157	124	(211)	(90 %)	241
200 – 299	801	263	161	140	(215)	(82 %)	245
300 – 399	393	342	195	136	(250)	(73 %)	280
400 – 499	160	437	266	116	(321)	(73 %)	351
500 – 599	61	516	324	88	(379)	(73 %)	409
600 – 699	29	634	414	105	(468)	(74 %)	498
700 –	28	856	540	94	(604)	(70 %)	634
ortsgrupp III							
0 – 99	116	289	193	165	(262)	(91 %)	292
100 – 199	34	260	216	143	(286)	(110 %)	316
200 – 299	316	279	179	153	(249)	(89 %)	279
300 – 399	449	326	208	163	(278)	(85 %)	308
400 – 499	216	427	264	149	(334)	(78 %)	364
500 – 599	136	531	345	129	(415)	(78 %)	445
600 – 699	55	591	421	118	(491)	(83 %)	521
700 –	68	806	519	115	(588)	(73 %)	618

Inom parentes satta värden utgör tillägg till originaltabellen. (Prop 1940 nr 93 bil G s 166.)

den, nämligen att de lägre avlönade grupperna enligt dess beräkningar skulle ha fått ökade familjeinkomster under tjänstgöring. Endast för den näst lägsta inkomstklassen i ortsgrupp III blir det genomsnittliga totalvederlaget över 100 % enligt de siffror kommittén presenterat. Säkerligen innehöll materialet många individuella fall av överkompensation. Kommitténs påstående är dock generellt formulerat. Att kommitténs utsaga, trots otillfredsställande bevisföring, ändå har fog för sig visar undersökningarna i Järfälla och Västerås. Utpräglat lågavlönade grupper värnpliktiga, t ex lantarbetare, fick ett genomsnittsvederlag under period II om bortåt 100 % av bortfallna kontantinkomster. Räknar man in de militära kostförmånerna blev säkerligen flertalet sådana extrema låginkomsttagare överkompenserade.

Kommittéutredningens huvudsakliga resultat är att värnpliktiga i de högre inkomstklasserna visserligen hade betydligt högre inkomster under tjänstgöring än värnpliktiga i de lägre klasserna, men att de samtidigt fick vidkännas mycket större inkomstavbräck. När kommittén angav inkomstförlusterna skedde detta endast i antal kronor, inte i relativ inkomstförsämring. Om man från kommitténs inkomstvärden för ortsgrupp II, den här mest aktuella, först avräknar terminslönen och därefter tar totalinkomsterna under tjänstgöring i förhållande till motsvarande normala inkomster, dvs räknar fram totalvederlagen, ter sig inte de högre inkomstklassernas situation så allvarlig. 45 % av de värnpliktiga tillhörande ortsgrupp II hänfördes av kommittén till inkomstklassen 200–299 kronor per månad. Deras genomsnittsvederlag uppgick till 82 %. För den allra högsta klassen, 700 kronor i månaden eller mer, var motsvarande värde 70 %. Den relativt välavlönade fick alltså i genomsnitt 12 procentenheter större inkomstförsämring än arbetaren med genomsnittslön. Trots detta hade den förstnämnde 604 kronor att leva av, medan den senare bara disponerade 215 kronor. Skillnaden var onekligen avsevärd i kronor räknat. Den omvända skillnaden i relativ inkomstsänkning blir vid jämförelse måttlig. I de högre inkomstklasserna fick man visserligen mindre familjebidrag än i de lägre, men inte så mycket mindre som inkomstskillnaderna skulle ha kunnat föranleda. Där den lågavlönade arbetaren uppbar i genomsnitt 140 kronor i familjebidrag, fick den bättre avlönade tjänstemannen 94 kronor. Visst var skillnaden i totalinkomster mellan de två nämnda

inkomstklasserna mindre under tjänstgöring än under normala civila inkomstförhållanden, efter skatt blev den ännu något mindre, men vilken av de familjerna som led mest av inkomstminskningen borde ändå vara ställt utom allt tvivel. Att, som kommittén gjort i sin redovisning, mäta inkomstförändringen i kronor utan relation till utgångsläget är knappast riktigt i en undersökning som vill klarlägga olika gruppers ekonomiska villkor.

Att krigsfamiljebidragskommittén studerat resultaten av sin undersökning flera gånger, och inte alla gånger ur samma synvinkel som i den sammanfattande rapporten, visar det förslag till ny förordning som blev produkten av kommitténs arbete. 1942 års förordning innehöll, som nämnts, avsevärt uppskrivna belopp för familjepenningen. Den normerade behovsprövningen, som tillät betydande civila inkomster utan avdrag på familjebidragen, kan dock delvis vara motiverad av kommitténs uppfattning om höginkomsttagarnas stora förluster.

Om man överbearbetar kommitténs sifferunderlag framgår det att de värnpliktiga fick något bättre genomsnittsunderlag ju högre ortsgrupp de tillhörde. Ortsgrupperingen skall alltså, i likhet med vad många landsortsrepresentanter hävdade, ha verkat orättvist. Detta förhållande kommenteras inte alls i kommitténs undersökningsrapport.[11] Den redogörelse för krigsfamiljebidragskommitténs undersökning som infogats i regeringens proposition måste karaktäriseras som mycket otillfredsställande. Den ger inga verkliga besked om vilka faktorer som inverkade på ersättningsnivån, eftersom den enda faktor som där framhävs, normal inkomstnivå, alls inte spelade den avgörande roll som påstås i undersökningsrapporten.

Slutligen bör kommittéundersökningens siffror rörande inkomstförändringarna jämföras med motsvarande siffror för Järfälla och Västerås. På de punkter där en jämförelse är möjlig stämmer resultaten från de tre undersökningarna mycket väl överens. Räknat på enbart gifta värnpliktiga med inkomst av anställning var de genomsnittliga totalinkomsterna under författningsperiod II, såväl före som under tjänstgöring, visserligen drygt 15 % högre i Järfälla och Västerås än i kommittéundersökningen, men totalvederlaget var praktiskt taget detsamma i de tre undersökningarna, mellan 77 och 79 %. Undersökningarna

Tabell 23. Jämförelse mellan KRIGSFAMILJEBIDRAGSKOMMITTÉNS UTREDNING och Järfälla- respektive Västeråsundersökningen. Författningsperiod II.

	Järfälla	Västerås	Kommitté-undersökningen
Gifta löntagares *totalinkomster* i medeltal kronor/månad:			
före tjänstgöring	367	372	317
under tjänstgöring[a]	286	286	249[b]
genomsnittligt *totalvederlag* (%)	78	77	79
Bortfall i %	34	28	?

[a] Kommittén inkluderade i sina beräkningar även de värnpliktigas terminslön. I ovanstående tabell har terminslönen räknats bort.

[b] I socialstyrelsens budgetundersökning (se nedan) var beredskapsfamiljernas genomsnittsinkomst 257 kronor per månad.

tycks alltså bekräfta varandras resultat, vad det gäller den relativa förändringen av totalinkomsterna under tjänstgöring, även om inkomstnivån i kronor inte var densamma i de tre undersökta populationerna. (Tab 23.)

Socialstyrelsens utredning hösten 1941 rörande kristidens inverkan på olika hushållstypers kosthåll

Socialstyrelsen företog under åren 1941–42 en utredning avsedd att klargöra hur kristiden inverkat på konsumtionsvanorna inom olika hushållstyper samt på hälsotillståndet hos hushållens medlemmar.[12] Undersökningen var framför allt inriktad på arbetar- och tjänstemannahushåll men innehöll även delundersökningar av fattigvårds- och beredskapshushåll. Samtliga undersökta hushåll hörde hemma i tätorter, från glesa tätorter av typ Järfälla till storstäder som Göteborg och Stockholm. Hushållens fördelning på ortsgrupper och landsdelar bedömdes av socialstyrelsen som i stort sett representativ.[13]

Undersökningen omfattade 153 beredskapshushåll, om vilka inga

andra bakgrundsuppgifter lämnats än att gruppen inrymde dels arbetarhushåll, dels tjänstemannahushåll med årsinkomster om högst 7 000 kronor. Detta stämmer ganska väl med det socialskikt som ingår i Järfälla–Västerås-undersökningen, om man bortser från Järfällas lantarbetare och Västerås enstaka representanter för den ekonomiska överklassen.[14]

Socialstyrelsens undersökning omfattar flera moment, men i den del där beredskapshushållen ingår lät man familjerna under 28 dagar anteckna alla inkomster och utgifter med noggrann redovisning av utgifternas fördelning på olika poster och, beträffande livsmedelsutgifterna, även på varje särskilt varuslag. Undersökningen företogs under november månad och faller alltså inom författningsperiod II.[15]

För denna undersökning har vissa uppgifter i socialstyrelsens utredning omarbetats och sammanförts med motsvarande uppgifter för Järfälla- och Västeråsfamiljerna. Styrelsens tabeller innehåller bara medelvärden, varför de inte ger någon uppfattning om hushållens spridning kring genomsnittet. Redovisningen är dock av bättre kvalitet än den redan refererade undersökning som krigsfamiljebidragskommittén gjorde vid ungefär samma tidpunkt.[16]

Medelinkomsten under tjänstgöring i respektive Järfälla och Västerås jämförs i tabell 23 med socialstyrelsens värden för dels beredskapshushåll, dels fattigvårdshushåll.[17] Då hushållstyperna inte överensstämmer i storlek, emedan fattigvårdshushållen inkluderar hemmavarande familjefader, har totalinkomsterna omräknats i försörjningskronor enligt tidigare redovisade principer. Beredskapsfamiljerna i Järfälla och Västerås hade i genomsnitt betydligt fler försörjningskronor än de av socialstyrelsen undersökta beredskaps- och fattigvårdshushållen. Ju större familj, desto mindre var dock skillnaden mellan Järfälla–Västerås-familjerna och socialstyrelsens undersökningsfamiljer. De största beredskapsfamiljerna, med fyra barn eller fler, hade ungefär lika många försörjningskronor i alla tre populationerna.[18] Fattigvårdshushållen hade, oavsett familjestorlek, det sämsta försörjningsunderlaget. (Tab 24.)

Socialstyrelsen jämförde inkomster och utgifter under de 28 räkenskapsdagarna och kom fram till att den enda hushållstyp som i genom-

Tabell 24. Jämförelse mellan SOCIALSTYRELSENS BUDGETUNDERSÖKNING och Järfälla- respektive Västeråsundersökningen. Författningsperiod II.

	Järfälla	Västerås	Socialstyrelsens budgetundersökning 1941	
Antal *försörjningskronor* per hel familjemedlem	under tjänstgöring (30 dagar)		beredskapshushåll (30 dagar)	fattigvårdshushåll (30 dagar)
gifta makar utan barn	193	207	139	110
gifta makar med 1 minderårigt barn	147	145	121	103
gifta makar med 2–3 minderåriga barn	152	134	113	85
gifta makar med 4 eller fler minderåriga barn	93	98	100	70
Bortfall i %	35	28	15	19

snitt fick ett underskott var beredskapshushållen.[19] Medan arbetarhushållen hade ett överskott om i medeltal 15 kronor och fattigvårdshushållen ett ytterst blygsamt sådant om en krona, vidkändes beredskapshushållen ett genomsnittsunderskott om 12 kronor. Alla arbetarhushåll klarade dock inte balansen mellan inkomster och utgifter. De största arbetarhushållena, med minst fem minderåriga barn, fick också ett debetsaldo under redovisningsperioden.

Arbetarhushållen i socialstyrelsens undersökning använde i genomsnitt 45 % av sina inkomster till livsmedel, tjänstemannahushållen bara 35 %.[20] Beredskapshushållen låg i detta avseende närmast fattigvårdshushållen. För dessa hushållstyper gick 53 respektive 57 % av inkomsterna till livsmedelsinköp. Att beredskapsfamiljerna använde så stor del av inkomsterna till mat innebar att marginalen för annan konsumtion minskade.

I tabell 25 jämförs livsmedelsutgifterna per hel familjemedlem i arbetar- respektive beredskapsfamiljer enligt socialstyrelsens undersökning. Av sammanställningen framgår att beredskapsfamiljerna inte

nämnvärt ändrade sina matvanor. Om någon ändring skedde, innebar den snarast en förbättring. Livsmedelsutgifterna per hel familjemedlem var nämligen lika stora i båda hushållstyperna. Man kunde vänta sig att hustruns förbrukning av livsmedel, räknat i utgiftskronor, skulle vara mindre än mannens. Enligt socialstyrelsens undersökning var så inte fallet i de beredskapsfamiljer som ingick där. Även styrelsen fann detta anmärkningsvärt. Att kostnaderna inte sjönk, betyder dock inte oförändrade kvantiteter. Ett matinköp för en person kostar inte hälften av motsvarande inköp för två personer. Hustruns mat bör i många fall ha blivit något dyrare. I mångbarnsfamiljer måste emellertid hustrun vid varje tillfälle inhandla så stora mängder livsmedel att mannens frånvaro knappast kan ha inverkat på prisnivån per enhet. Inte heller för dessa familjer blev det dock någon minskning av livsmedelsutgifterna per hel familjemedlem.

Socialstyrelsen undersökte också födans sammansättning i de olika hushållstyperna. Bland annat räknade man fram hur stor del av livsmedelsinköpen som bestod av animaliska respektive vegetabiliska varor.[21] Enligt styrelsens beräkningar använde arbetarhushållet 42,1 % av sin livsmedelsbudget till inköp av animaliska produkter, beredskapshushållet 41,9 %. Vidare köpte arbetarhushållet nötkött, fläsk och korv för 22,4 % av sin matbudget, beredskapsfamiljen använde 24 %. Siffrorna tyder inte på att beredskapshushållen nämnvärt sänkte standarden på sitt kosthåll.

Intaget av kalorier per hel familjemedlem var inte heller det mindre i beredskapshushållet än i arbetarhushållet.[22] Detta är ännu viktigare än det faktum att kostnaderna var desamma. I gruppen beredskapshushåll ingick ett inte närmare angivet antal tjänstemannahushåll, vilka kan förmodas ha haft ett något bättre kosthåll än arbetarhushållen, varför de två hushållstyperna i avseende på livsmedelsutgifter inte skulle vara helt jämförbara. Att beredskapshushållet, som förlorat sin i de flesta fall största kalorikonsument, skulle ha haft lika stor kalori-tillförsel per hel familjemedlem som arbetarhushållet är oväntat och pekar på viss standardförbättring under beredskapstjänstgöring. Inte heller kvalitativt skilde sig beredskapshushållens föda nämnvärt från den som konsumerades i arbetarhushållen. Kostens innehåll av protein var av nästan exakt samma storleksordning.[23]

De ovan gjorda jämförelserna mellan socialstyrelsens arbetar- och beredskapshushåll vilar på samma bedömning av de olika familjemedlemmarnas konsumtion som legat till grund för familjebidragsförordningarnas familjepenningstariffer. Differentieringen av familjepenningen var grov och de här använda försörjningstalen väl schablonartade för detaljgranskningar av konsumtionen. Resultaten av de här gjorda jämförelserna, som bl a antyder viss standardförbättring av kosthållet under tjänstgöring, måste därför tolkas med stor försiktighet.[24]

Det finns förklaringar till att beredskapshushållen trots minskade inkomster kunde behålla oförändrad livsmedelsstandard. Vissa andra utgifter tycks i stället ha minskat mer än proportionellt mot hushållets krympning. Socialstyrelsen undersökte utgifterna för vissa ändamål som kläder, större inventarier, sjukvård, skatter och diverse utgifter under tre kvartal, och fann att inte för någon av delposterna var medelkostnaden lika stor för beredskapshushållen som för arbetarhushållen.[25] På dessa typer av utgifter drog alltså beredskapshushållen in eller fick lättnader av samhället, så t ex beträffande skatterna. Den största skillnaden i medelutgift mellan beredskaps- och arbetarhushåll fann socialstyrelsen för posten större inventarier och fordon. Beredskapshushållen lade bara ned litet mer än hälften så mycket pengar på kapitalvaror som arbetarhushållen. Här bör det ha varit fråga om ett frivilligt sparande, eller kanske rättare om uppskjuten konsumtion. Totalt var de olika utgifter som uppräknats ovan i genomsnitt 27 % lägre i beredskapshushållen än i arbetshushållen. Därtill kommer att en del av mannens normala andel av hushållsinkomsterna gick till lyxkonsumtion. Vid en jämförelse av hushållstyperna utgifter för njutningsmedel framgår det att mannen stod för praktiskt taget hela denna konsumtion eller, vad det gäller alkohol, uppenbarligen var den person som tog initiativ därtill. Beredskapshushållens kostnader för alkohol och tobak uppgick till bara 7 respektive 8 % av motsvarande kostnader i arbetarhushållen.[26]

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns flera indikationer på att beredskapshushållen i socialstyrelsens undersökning hade minst lika god standard på sitt kosthåll som arbetarhushållen där mannen var hemma. Påståendet är grundat på genomsnittsvärden och motsäger

Tabell 25. GENOMSNITTSUTGIFTER per 28 dagar för arbetar- respektive beredskapshushåll i socialstyrelsens budgetundersökning. Författningsperiod II.

Livsmedelsutgifter i antal kronor per hel familjemedlem	arbetar-hushåll	bered-skaps-hushåll	max familje-penning för hustru	skillnad mellan max familje-penning och bered-skapshushål-lens livsmedels-utgifter/hel familj
gifta makar utan barn	62	66	63	— 3
makar med 1 minder-årigt barn	60	55	63	+ 12
makar med 2 minder-åriga barn	55	57	63	+ 12
makar med 3 minder-åriga barn	52	56	63	+ 18
makar med 4 minder-åriga barn	48	48	63	+ 42

Totalutgifter exkl skatter i antal kronor/ hel familjemedlem	arbetar-hushåll	bered-skaps-hushåll	max familje-bidrag per hel familj	skillnad mellan max familje-bidrag och bered-skapshushål-lens totalutgif-ter/hel familj
gifta makar utan barn	133	146	101	— 45
makar med 1 minder-årigt barn	128	128	99	— 42
makar med 2 minder-åriga barn	112	104	84	— 37
makar med 3 minder-åriga barn	106	113	83	— 67
makar med 4 minder-åriga barn	88	92	78	— 39

därför inte att det kan ha förekommit individuella familjer som måste göra avsevärda nedprutningar av sina livsmedelsinköp, såväl kvalitativt som kvantitativt.

De av socialstyrelsen undersökta beredskapsfamiljernas genomsnittliga livsmedelsutgifter täcktes gott och väl av familjepenningens maximibelopp.[27] Däremot var marginalen för andra utgifter knapp, för barnlös hustru ingen alls. Hustrur med 1–3 minderåriga barn kunde disponera mellan 10 och 20 kronor per månad för annat än mat. Denna summa räckte till skatter, försäkringsavgifter och något mer enligt de medelbelopp som beredskapsfamiljerna i socialstyrelsens undersökning utgav för dessa ändamål. Hade familjen minst fyra barn blev marginalen efter matinköp omkring 40 kronor per månad. Sedan bostaden betalats med bostadsbidraget, återstod alltså inte mycket av hushållskassan, såvida det inte fanns andra inkomster, t ex civila förvärvsinkomster. Socialstyrelsens beredskapsfamiljer hade i genomsnitt 33 kronor per fyra veckor i civila inkomster.[28] I Järfälla och Västerås var motsvarande tillskott 55–60 kronor per månad.[29] (Tab 25.)

Beredskapshushållen erlade avsevärt mindre skatt än arbetarfamiljerna i socialstyrelsens undersökning. Under de noga redovisade 28 dagarna var genomsnittsutgifterna för skatt i beredskapshushållen bara 7 : 89 kronor, i arbetarhushållen 30 : 77. Därför har skatterna uteslutits vid jämförelsen av de båda hushållstypernas samtliga utgifter. För att ytterligare underlätta jämförelsen, har därtill arbetarhushållens bostads- och bränslekostnader bytts ut mot motsvarande kostnader för beredskapsfamiljerna. Resultatet har då blivit att totalutgifterna exklusive skatt var ungefär lika stora i båda hushållstyperna, räknat i genomsnittligt antal kronor per hel familjemedlem.[30]

Maximalt familjebidrag plus 33 kronor i civila inkomster täckte inte totalutgifterna för socialstyrelsens beredskapsfamilj. Oavsett antalet barn fick hustrun en brist i kassan om mellan 10 och 15 kronor per fyra veckor. Hon var dessutom fortfarande skyldig skatten. Beredskapshustrun i Järfälla och Västerås hade emellertid något större hushållskassa, som ganska precis balanserade de utgifter som redovisas i socialstyrelsens undersökning. Dessutom påstår statistiken för Järfälla och Västerås, att den barnlösa hustrun hade den största inkomstmargi-

nalen och således klarade sig bäst. Detta är riktigt, vad det gäller den förvärvsarbetande barnlösa hustrun. För beredskapshushåll utan civila inkomster gäller i stället krigsfamiljebidragskommitténs omdöme, att den barnlösa hustrun hade svårare att balansera inkomster och utgifter än hustrun med två eller flera minderåriga barn.[31]

III. Teori och praktik

10. Krigsfamiljebidragsverksamheten — en sammanfattning

I föreliggande kapitel skall resultaten från de två undersökningsleden – analysen av lagstiftningens mål respektive granskningen av dess faktiska effekter – sammanfattas och jämföras. För att framställningen skall bli lättöverskådlig har den fått formen av en systematisk genomgång, där de olika punkterna återgår på dispositionen av undersökningens första led. Mot de av lagstiftarna åstundade effekterna ställs de effekter som uppmätts i de två undersökta kommunerna. Samtidigt prövas Järfälla–Västerås-undersökningens allmängiltighet med utgångspunkt från möjliga konsekvenser av bidragens konstruktion och tillämpningsdirektiven samt den av krigsfamiljebidragskommittén gjorda utredningen.

Generell kompensationsnivå

Familjebidragen skulle tillgodose familjernas "nödvändigaste behov", alternativt, ge familjer med normala inkomster motsvarande en genomsnittlig industriarbetarlön sådan kompensation för förlorad inkomst att de inte behövde vidkännas någon "påtaglig" standardsänkning.[1]

I Järfälla och Västerås gav 1940 års krigsfamiljebidrag en genomsnittlig kompensation om runt 65 %. Den 1941 gjorda uppskrivningen av bidragsbeloppen, tillsammans med betydligt liberaliserade prövningsnormer och fullt utnyttjande av de olika bidragsformerna, medförde att kompensationsnivån steg till omkring 80 %. 1942 års krigsfamiljebidrag gav i det närmaste fullgod kompensation, dvs 90 %. Alla dessa värden gäller de hemmavarande familjemedlemmarna och ger den genomsnittliga kompensationsnivån per hushållsmedlem (för-

sörjningsvederlag – se närmare förklaring s 82–87) för familjer som under normala civila förvärvsvillkor tillhörde inkomstskiktet 200–799 kronor i månaden. Underlaget utgörs av de inkomster som kunde disponeras för daglig konsumtion av livsmedel, kläder m m. Bostadskostnader (grundhyra respektive amorteringar och räntor), för vilka i princip skulle lämnas hundraprocentig kompensation, har räknats från, däremot av tekniska skäl inte kostnader för bostadens uppvärmning.

Huruvida den ersättningsnivå som uppmätts i Järfälla och Västerås är representativ för landets beredskapsfamiljer går inte att avgöra med säkerhet. Som tidigare framhållits är den rent statistiskt inte tillfredsställande bevisad ens då det gäller de två undersökta kommunerna.[2] Mätt i totalinkomsternas relativa förhållande (totalvederlag – se s 92–97) överensstämmer dock kompensationsnivån i de två punktundersökningarna med den som krigsfamiljebidragskommittén fick fram i sin undersökning av ett på helt andra grunder gjort urval. Då kommitténundersökningen också ger i det närmaste samma fördelning av familjetyper som Järfälla- och Västeråspopulationerna, kan beträffande försörjningsvederlaget hävdas att motsvarande beräkningssätt tillämpat på kommitténs underlag skulle ha gett likartat resultat. Tre skilda undersökningar har för ortsgrupp II och författningsperiod II följaktligen gett samma kompensationsnivå, och detta talar för att Järfälla–Västerås-undersökningen, alla tekniska brister till trots, ger en tämligen representativ bild av utfallet för nämnda ortsgrupp. På grundval av kommitténundersökningen kan man vidare anta att kompensationsnivån i ortsgrupp I låg något under den för Järfälla och Västerås redovisade, i ortsgrupp III något över densamma.

Om den genomsnittliga kompensationsnivån under period I skall anses tillräcklig för de "nödvändigaste behoven" är närmast en bedömningsfråga. Inkomstminskningen måste i vart fall betecknas som "påtaglig". De successivt höjda bidragsbeloppen och den avsevärt liberaliserade prövningen medförde dock att kompensationen i familjebidrag under period III kan anses ha motsvarat också det högst satta av de två alternativa målen.

Individuell kompensationsnivå — fördelningseffekter

Lagstiftarnas fördelningspolitiska ambitioner är mycket vagt formulerade. De tycks emellertid ha förutsatt följande: a) Att en viss inkomstutjämning var en ofrånkomlig följd av att bidragen var maximerade och skulle utgå efter behovsprövning. b) Att de sämst ställda grupperna i samhället skulle få någon förbättring. c) Att barnrika familjer skulle beredas "ökat stöd". d) Att bidragen i övrigt inte fick bestämmas så högt att de medgav en höjning av "den normala levnadsstandarden". e) Att familjer med civila inkomster under tjänstgöring skulle ställas i "ett bättre läge än familjer med allenast familjebidrag".[3]

I Järfälla och Västerås blev inkomstutjämningen för de familjer, vilkas normala inkomster låg inom ramen 200–799 kronor i månaden, svag. Familjer med jämförelsevis höga normalinkomster, 800 kronor per månad eller mer, fick dock sämre relativ kompensation än genomsnittet för mellangrupperna. Dessa höginkomstfamiljer utgjorde bara en till två procent av samtliga beredskapsfamiljer. De mest utpräglade låginkomstgrupperna, t ex lantarbetarfamiljerna, fick i stället mycket goda vederlag som oftast innebar överkompensation. Flerbarnsfamiljer fick generellt bättre kompensation än barnlösa familjer. Om barnen var fyra eller fler blev det vanligen överkompensation. Överkompenserande försörjningsvederlag förekom annars i alla inkomstklasser men var klart ovanligare ju högre normal inkomst familjen hade.

Familjer med civila inkomster under tjänstgöring fick i regel ett betydligt bättre vederlag än familjer som var helt hänvisade till familjebidrag. Därtill var civila inkomsttillskott både vanligare och genomsnittligt större ju högre inkomstklass familjen tillhörde, vilket motverkade sådan markerad inkomstutjämning som kunde ha blivit följden av att bidragen var maximerade.

Vad beträffar de faktorer som enligt undersökningen av Järfälla och Västerås betydde mest för kompensationsnivån i det enskilda fallet – förekomst och storlek av civila inkomster under militärtjänstgöring, antal minderåriga barn samt normal inkomstnivå – var de med säkerhet generellt verkande för landets samtliga beredskapsfamiljer, oavsett kommuntillhörighet. Att gynna familjer med civila inkomster utgjor-

de grundvalen för den regionala och senare centrala normering som successivt utformades. Stödet åt barnrika familjer fanns redan 1940 inarbetat i familjepenningstariffens konstruktion. Både lagstiftare och tillsynsmyndigheter förutsatte att familjer som under normala civila förvärvsvillkor hade en "oskäligt" låg standard skulle kunna få någon inkomsthöjning under tjänstgöring. Den jämförelsevis dåliga kompensationen i de högsta inkomstgrupperna var en direkt följd av bidragens maximering. De tendenser i avseende på gynnade respektive missgynnade grupper som kommit fram i Järfälla och Västerås är alltså ovanifrån styrda effekter. Då det gäller graden av dessa effekter måste man dock ge visst rum för lokala variationer, särskilt för de tre första verksamhetsåren fram till mars 1943, då man började tillämpa den normerade behovsprövningen.

Sociala försvarsberedskapskommittén ville inte tillåta någon höjning av "den normala levnadsstandarden", och krigsfamiljebidragskommittén menade att bidragen inte kunde få medföra väsentlig förbättring av "levnadsstandarden för den värnpliktiges familj". Dessa uttalanden måste tolkas så att det var på grundval av de hemmavarande familjemedlemmarnas inkomster som ersättningen skulle beräknas. Det är också den tolkning som arbetsmarknadskommissionen delgav familjebidragsnämnderna.[4]

I krigsfamiljebidragskommitténs statistiska undersökning är beräkningarna av kompensationsgraden baserade på totalinkomster och resultaten inkluderar således även den värnpliktiges standardsänkning. Den bild av utfallet som kommittén erhöll är relevant bara om avsikten var att kompensera familjernas normala totalinkomster. Kommitténs ovan citerade skrivsätt tyder på en väsentligt annorlunda ambition, enligt vilken det var de hemmavarande familjemedlemmarnas levnadsstandard som inte borde utsättas för någon "påtaglig" försämring. Det i föreliggande undersökning införda kompensationsmåttet, försörjningsvederlag, som visar förhållandet mellan den enskilda familjemedlemmens disponibla inkomster före och under tjänstgöring, stämmer bättre överens med lagstiftningens syften, samtidigt som det ger en mer individuellt anpassad bild av bidragsmottagarnas villkor. I kommitténundersökningen överdimensionerades utjämningen mellan inkomstgrupperna, samtidigt som andra faktorer av betydelse för den

individuella kompensationsnivån, t ex familjestorlek och förekomst av civila inkomster under tjänstgöring, förblev dolda.

Försåvitt de åtgärder som krigsfamiljebidragskommittén föreslog vilade på kommitténs egna mätningar av utfallet, måste dessa alltså sägas ha varit otillfredsställande underbyggda. Vilket emellertid inte betyder att den höjning av familjepenningen som vidtogs 1942 var omotiverad. I Järfälla och Västerås innebar tjänstgöring under period II en försvagning av konsumtionskapaciteten med i genomsnitt 20 %. För familjer utan civila inkomsttillskott, dvs flertalet familjer, var standardsänkningen ännu något större. Den normerade behovsprövningen gynnade dock i första hand de högre inkomstgrupperna och medförde att familjer med civila inkomster under tjänstgöring i många fall blev överkompenserade, mätt i konsumtionskapacitet per hushållsmedlem. Ett sådant utfall stämmer inte med de av lagstiftarna uttalade önskemålen, och skulle kunna vara en följd av att krigsfamiljebidragskommitténs utredning grundats på olämpliga beräkningsmetoder. Alternativt ville man med normeringen möjliggöra samma kompensationsgrad till de hemmavarande familjemedlemmarna oavsett normal inkomststandard. I så fall hade det skett en förskjutning av målet jämfört med 1940, såtillvida att det inte längre ansågs ogörligt att utmäta bidragen så "att den i fredstid förefintliga skillnaden i levnadsstandard mellan olika befolkningsgrupper bibehålles". Överkompensation var i alla händelser fortfarande förbehållen låginkomsttagare och mångbarnsfamiljer. Utfallet tycks alltså i viss mån ha överträffat målet, och då på ett inte åstundat sätt.

Utbudet av arbetskraft — arbetsmarknadspolitiska effekter

Enligt försvarsminister Skölds åsikt fick familjebidragen inte "verka hindrande på tillgodoseendet av näringslivets behov av arbetskraft". Med en sådan formulering av det arbetsmarknadspolitiska syftet är det knappast möjligt att mäta lagstiftningens effektivitet. Det är därför nödvändigt att ställa upp ett hypotetiskt, positivt utformat mål. Alternativ I: Familjebidragen skulle verka för att *vidmakthålla utbudet* av arbetskraft bland de värnpliktigas familjemedlemmar. Alter-

nativ II: Bidragen skulle verka för att *öka utbudet* av arbetskraft.

Varken för Järfälla eller för Västerås har i den här gjorda undersökningen kommit fram någon som helst tendens till ökat utbud av arbetskraft bland de värnpliktigas anhöriga. I stället finns en svag, och med hänsyn till uppgiftsbortfallet osäker, tendens till sjunkande utbud.

Det finns inget relevant jämförelsematerial som kan användas för att pröva hur representativ förvärvsintensiteten i Järfällas och Västerås beredskapshushåll var för landet i dess helhet. Någon officiell arbetsmarknadsstatistik som upptar enbart beredskapsfamiljer finns inte. Mest sannolikt är att beredskapsfamiljernas förvärvsintensitet och de tidsmässiga förändringarna därav varierade med lokala och regionala bakgrundsfaktorer såsom näringslivets struktur och befolkningens sammansättning. Järfälla–Västerås-undersökningen kan på denna punkt inte användas som måttstock på generella förhållanden. En analys av lagstiftningens, eller rättare tillämpningsförfarandets, effektivitet måste i stället grundas på hypotetiska antaganden om möjligheterna att överhuvudtaget påverka utbudet av arbetskraft med de premieringsmetoder som lagstiftarna valde.[5]

De hustrur i beredskapsfamiljer som skulle kunna tänkas bli 'uppmuntrade' av premiesystemet borde uppfylla följande villkor. a) Hemmahustrur: vara barnlösa eller ha möjlighet att ordna barntillsyn samt, vara bosatta på en ort där deras arbetskraft efterfrågas. b) Redan förvärvsarbetande hustrur: ha deltidsarbete, eller heltidsarbete som inte inbringade mer än att utebliven lön skulle kompenseras av maximalt familjebidrag samt, vara bosatta på en ort där de trodde sig åter kunna finna anställning efter tjänstgöringstidens slut. Med sådana villkor kan det knappast ha rört sig om någon större grupp. Förhållandena i Järfälla och Västerås talar också för att premieringen ensam inte var något effektivt medel att öka utbudet av arbetskraft. Lokal bebyggelse- och näringsstruktur, tillgången på social service – och inte minst den personliga inställningen till rollfördelningen i en familj – bör ha varit starkare faktorer än möjligheten att för en kort period höja familjens inkomstnivå, åtminstone i de fall familjen hade sitt nödvändigaste uppehälle. Däremot kan premieringen ha motverkat en minskning av utbudet, i hur hög grad måste lämnas öppet. De positiva effekterna av

premieringen kan således bedömas som ringa, varför försvarsministerns negativt formulerade mål vid närmare analys visar sig vara det mest realistiska. Vissa element i prövningen, t ex fjärdedelsregeln för arbetsgivarbidrag, kan till och med ha verkat "hindrande på tillgodoseendet av näringslivets behov av arbetskraft".

Arbetsgivarnas bidrag

De värnpliktigas civila arbetsgivare skulle genom lämpligt avvägda prövningsnormer uppmuntras att låta sina anställda behålla någon del av löneförmånerna under militärtjänstgöring. Detta var syftet med den 1941 införda regeln att den värnpliktige fick behålla en fjärdedel av sin normala lön utan att familjebidraget beskars.

Både i Järfälla och i Västerås sjönk andelen familjebidragssökande värnpliktiga med arbetsgivarbidrag kraftigt mellan period I och II. I Västerås steg sedan andelen sökande med dylika förmåner så att den under sista perioden var större än under den första, i Järfälla förblev andelen på samma nivå som under period II.

De enda kategorier värnpliktiga som i större utsträckning hade arbetsgivarbidrag under tjänstgöring var kommunalt och statligt anställda samt privatanställda tjänstemän – i Västerås dessutom en jämförelsevis stor andel av de handelsanställda. Andelen bidragstagare med behållna löneförmåner bör följaktligen ha varierat från kommun till kommun, beroende på den offentliga sektorns omfattning och fördelningen av tjänstemän och arbetare. Om Järfälla och Västerås var någorlunda typiska för helheten kan inte avgöras. Järfällas lantarbetare hade oftast behållna naturaförmåner, men detta kan vara ett för orten eget förhållande.

Sedan man 1941 hade infört den ovannämnda s k fjärdedelsregeln, justerade de flesta arbetsgivare i Järfälla och Västerås sina bidrag till denna nivå. Härvidlag bör de ha varit representativa för flertalet av landets arbetsgivare.

Tendenserna för Järfälla och Västerås tyder på att avdragsreglerna under den första författningsperioden där var sådana att de avskräckte arbetsgivarna från att ge ersättning under tjänstgöring. Fjärdedelsregeln tycks alltså ha varit motiverad, men medförde inte att rätten

till arbetsgivarbidrag utsträcktes till nya kategorier. Även om många privata arbetsgivare under period III återupplivade tidigare beviljade förmåner, var dessa fortfarande nästan helt förbehållna tjänstemän.

Fördelningsmässigt verkade arbetsgivarbidragen konserverande. I 1942 års proposition försvarade Sköld fjärdedelsregeln. Han ansåg den "vara av sådant värde" att den borde behållas.[6] Eftersom det var just arbetsgivarbidragen som föranlett vissa riksdagsledamöter att år 1940 motsätta sig en vidare tillämpning av löneprincipen, skulle det ha varit intressant att få veta vari det värde som Sköld talade om bestod. Tyvärr gick han inte närmare in på den saken.

Familjepolitiska effekter

Sociala försvarsberedskapskommittén förklarade 1939 att den önskade "bereda ökat stöd för de barnrika familjerna". Det förhållandet att familjepenningen för minderårigt barn var densamma oavsett det totala antalet barn i familjen hade också en klart utjämnande effekt på de normala standardskillnaderna mellan små och stora familjer. Men eftersom premieringen av förvärvsarbete inte tog hänsyn till försörjningsbördans omfattning, motverkade denna det barnstöd som fanns inbyggt i familjepenningstariffen. Stödet fick därför störst betydelse för de familjer som saknade civila inkomster under tjänstgöring, och resultatet blev en "vertikal" utjämning som gynnade de sämst ställda barnfamiljerna.[7]

Om lagstiftarna genom att stödja barnfamiljerna önskade uppmuntra till ökat barnafödande – vilket de aldrig påstod men i ljuset av dåtidens befolkningspolitiska debatt ändå kan ha hyst förhoppningar om – är det tvivelaktigt att de lyckades. En relativt god inkomststandard under några spridda tjänstgöringsmånader var knappast tillräckligt motiv för att skaffa sig ett barn. Familjebidragen kan möjligen ha motverkat en sjunkande nativitet. De kan näppeligen ha medverkat till den höjning som faktiskt inträdde.[8]

Däremot är det inte osannolikt att familjebidragen, genom att gynna den gifta familjen framför den ogifta, kan ha haft en viss stimulerande effekt på äktenskapsfrekvensen. Materialet för Järfälla och Västerås är alltför litet för att man skall kunna säga något om riktigheten

i en sådan hypotes, men det inrymmer dock flera fall där samboende fästfolk i anslutning till en inkallelse ingått äktenskap. Att tjänstgöringen var en övergående företeelse spelar i det sammanhanget mindre roll, eftersom äktenskapet i sig självt inte medförde någon förändring av kontrahenternas faktiska förhållande.

Bostadspolitiska effekter

Syftet med bostadsbidraget var dels att garantera de värnpliktigas familjer en oförändrad bostadsstandard, dels att i möjligaste mån skydda bostadsmarknaden från störningar. I de två undersökta kommunerna skall 65–70 % av familjebidragstagarna ha fått sina bostadskostnader helt täckta av bostadsbidrag. Den genomsnittliga kompensationsnivån för bostadskostnader var dock högre i Järfälla, där flertalet egnahemsägare blev formellt överkompenserade. I Järfälla finns inga tecken på några störningar av bostadsmarknaden, men i Västerås tycks det mellan period I och II ha pågått en viss nedflyttning till mindre bostäder.

Att bostadsbidragen låg genomsnittligt högre i det med avseende på bostadsbeståndet landsbygdsbetonade Järfälla än i staden Västerås överensstämmer med de tendenser som kom fram i krigsfamiljebidragskommitténs undersökning. Järfällanämnden tycks dock när den mätte ut bostadsbidrag till egnahemsägare ha varit ovanligt generös. För övrigt gav bostadsbidraget större rum för lokala variationer i prövningsnormerna än familjepenningen.

Att döma av den ovan nämnda nedflyttningen under period II bland Västerås familjebidragstagare, kan beredskapsfamiljerna på vissa orter ha fått sänkt bostadsstandard under kriget. Av tänkbara orsaker till sådana standardförsämringar bör man nog i första hand framhålla de sänkta reallönerna, men i andra hand också otillräckliga familjeunderstöd under 1939 års inkallelseperioder samt uteblivna bränslebidrag och sent utbetalda bostadsbidrag under våren 1940.

Dyrortsgrupperingen — regionalpolitiska effekter

Syftet med dyrortsgraderingen av familjepenningen var att hålla kompensationen i familjebidrag på samma nivå oavsett bosättningskom-

mun. Eftersom Järfälla och Västerås kommuner tillhörde samma dyrortsgrupp (II) ger dessa två punktundersökningar tyvärr ingen möjlighet att studera dyrortsgrupperingens effekter. Enligt krigsfamiljebidragskommitténs undersökning av utfallet under period II fick familjer i den högsta ortsgruppen något bättre kompensation än familjer som tillhörde den lägsta gruppen. I och med att den höjning av familjepenningen som vidtogs 1942 skedde med lika belopp för alla tre ortsgrupperna bör skillnaden ha utjämnats under period III. Eftersom kommittén ansåg sig ha konstaterat att vissa familjebidragsnämnder ogärna beviljade maximal familjepenning, kan det något sneda utfallet på ortsgrupperna emellertid lika väl ha varit en konsekvens av olikheter i prövningsnormerna.[9] Om så var fallet bör detta ha rättats till av den normerade behovsprövningen.

Administrativ utformning

Enligt samtidens uppfattning var administrationen av krigsfamiljebidragen verksamhetens svagaste punkt. Förhållandena i Järfälla och Västerås motsäger inte denna uppfattning. Särskilt under det första verksamhetsåret var handläggningen omständlig, långsam och på flera punkter tekniskt otillförlitlig. Familjebidragsnämndernas organisationsformer, resurser, prövningsnormer och allmänna attityd till sitt uppdrag tycks ha växlat avsevärt från en kommun till en annan. Visserligen går det inte i Järfälla och Västerås att påvisa att dylika skillnader också gav väsentligt olika utfall med konsekvenser för bidragsmottagarna, men detta hindrar inte att sådana mindre önskvärda effekter av decentraliseringen kan ha förekommit i andra kommuner. Det lär också ha brustit en hel del i revisionen av familjebidragsnämndernas arbete, vilket bestyrkes av vissa förhållanden i Järfälla.[10]

Efter en ganska lång lärotid kom emellertid familjebidragsverksamheten in i någorlunda säkra banor, varvid handläggningen blev både snabbare och tekniskt mer tillförlitlig. Direktiven ovanifrån blev tydligare och rutinerna rationaliserades, men administrationsapparaten förblev ändå vidlyftig och starkt beroende av goda samhällskommunikationer, vilket för en organisation avsedd att kunna fungera i ett krisläge måste betraktas som ett svårt handikapp.

Då det gäller syftet att åstadkomma större enhetlighet i familjebidragsnämndernas prövningspraxis tycks den normerade behovsprövning som började tillämpas 1943 ha fått önskad effekt. Under den tredje författningsperioden tillämpades i Järfälla och Västerås praktiskt taget identiska normer, också för de kategorier som inte omfattades av den centrala normeringen. Eftersom den normerade behovsprövningen var mycket exakt, bör den likformighet som påvisats för Järfälla och Västerås vara representativ för landets samtliga kommuner, med den reservationen att olikheter i sökandeklientelets sammansättning kan ha givit vissa skillnader i generell ersättningsnivå. Trots att normeringsskalan var ganska komplicerad, bör prövningen också ha blivit avsevärt enklare efter 1942. Familjebidragsnämnderna hade nämligen till sitt förfogande av arbetsmarknadskommissionen utarbetade tabeller, med hjälp av vilka man mycket snabbt kunde räkna fram hur stort bidrag en viss familj skulle ha. Normeringen både likriktade och förenklade prövningen och måste därför sägas ha varit en i förhållande till sina administrativa syften mycket god lösning.

11. Krigsfamiljebidragen — en produkt av kris- och samlingspolitik

"Det förefaller som om den fördelningspolitiska ambitionen t o m uppfattades som speciellt viktig i den situation, präglad av standardförsämring och knappa statsfinansiella resurser, som rådde under kriget. Ambitionen var att fördela bördorna efter bärkraft, vilket i det aktuella läget betydde omfördelning av produktionsresultatet till de sämst ställdas förmån."[1]

Med dessa ord karaktäriserar Karl Molin i sin avhandling "Försvaret, folkhemmet och demokratin" socialdemokraternas fördelningspolitiska program under krigsåren. Då Molin försöker utvärdera det faktiska utfallet av detta program, konstaterar han att den kunskap som står till buds är mycket ofullständig och formulerar sitt försiktiga omdöme om överensstämmelsen mellan teori och praktik sålunda. "Det förhållandet att i en tid då realinkomsterna kraftigt sjönk, omfördelningen av skattetrycket var måttlig och det privata förmögenhetsinnehavet växande, ger ändå intrycket att en del återstod innan man hade kunnat tala om fullt programförverkligande."[2]

Krigsfamiljebidragen var både formellt och sakligt ett försvarspolitiskt instrument. Den genom inkallelserna uppkomna situationen, då ett stort antal medborgares ekonomiska villkor direkt underställdes regering och riksdag, inrymde dock även socialpolitiska, inte minst fördelningspolitiska, möjligheter. För socialdemokraternas långsiktiga folkhemspolitik var familjebidragen inte användbara. Som ett led i partiets krisprogram kunde de ha spelat en viktig roll.

Den krigsfamiljebidragsförordning som antogs våren 1940 och vilken byggde på maximerade behovsprövade bidrag skulle mycket väl ha kunnat tillämpas så att resultatet hade blivit en betydande, om än temporär, utjämning av rådande standardskillnader. De värnpliktiga som kom i fråga för familjebidrag tillhörde visserligen endast undantagsvis samhällets högsta inkomstskikt. Spännvidden i ekonomiskt hänseende inom bidragsklientelet var ändå betydande. Det översta skiktet

av de undersökta beredskapsfamiljerna i Järfälla och Västerås hade under normala civila inkomstvillkor upp till fyra gånger så höga inkomster som det lägsta skiktet.[3] Skillnaden i konsumtionskapacitet, där ytterligheterna återfanns hos barnlösa familjer i de högsta inkomstklasserna respektive hos mycket barnrika familjer i de lägsta, gav ännu större rum för omfördelningspolitiska åtgärder.

Att högern inte opponerade sig mot den form av inkomstprövning som här på grund av sitt syfte fått benämningen premiesystemet är inte svårt att förstå. Det bör ha överensstämt ganska väl med partiets egna fördelningspolitiska önskemål, bortsett från att det var avsevärt dyrare än den behovsprövning partiet pläderade för då den första familjebidragsförordningen togs år 1940. Men att socialdemokraterna, som samma år gick till val under parollen "bördor efter bärkraft", våren 1942 utan några yttre tecken på tvekan accepterade krigsfamiljebidragskommitténs normeringsförslag är inte lika lättförklarligt.

En möjlig förklaring till att de socialdemokratiska riksdagsmännen 1942 inte tog upp normeringsprinciperna till offentlig diskussion ges av Karl Molin i ovan citerade avhandling: "Och givetvis är det tänkbart, att även riksdagsmännen vid olika tillfällen av överdriven respekt för regeringens bedömningar underlåtit att engagera sig för fördelningspolitiska linjer som de fann behjärtansvärda."[4] En sådan förklaring täcker emellertid inte de socialdemokratiska regeringsmedlemmarnas ställningstaganden. Att dessa år 1940 inte försökte genomdriva det av Sköld framförda lönealternativet betingades sannolikt av kravet på nationell samling, det trängda statsfinansiella läget och ängslan för att ge ytterligare näring åt inflationen.[5] Om man till detta lägger villkoret att bidragen inte fick hämma utbudet av arbetskraft, blir slutsatsen att socialdemokraterna 1940 betraktade lönealternativet som orealistiskt i det då rådande läget. Respekten för regeringens bedömning var ändå den gången inte större än att ett stort antal socialdemokratiska riksdagsmän ifrågasatte dess riktighet.

Riksdagsdebatten 1940 visar dessutom att en del socialdemokrater alls inte var ense med försvarsminister Sköld om de psykologiska fördelarna med ett lönesystem, utan ansåg att behovsprövning stämde bättre överens med programmet att bördorna skulle fördelas efter bärkraft. Så t ex reserverade sig den socialdemokratiska utskottsledamoten

Elsa Johansson mot utskottsmajoritetens förslag att ge hustru och minderårigt barn maximal familjepenning utan behovsprövning, och motiverade detta med de fördelningsmässiga effekterna. Om det fanns rum för kostnadsökningar, ville hon hellre använda detta utrymme till att höja maximibeloppen, vilket skulle komma de sämre ställda till godo. Johansson förespråkade här samma synpunkter på fördelningspolitiken som Olivia Nordgren m fl socialdemokrater, då de ville sänka inkomstgränserna för livsmedelsrabatterna och i stället utvidga antalet rabatterade varor.[6] Det förelåg alltså inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen väsentligt olika meningar om hur man borde använda eventuella marginaler för utgiftsökningar, medan de socialdemokratiska regeringsmedlemmarna verkar ha anslutit sig till högerns uppfattning att det för tillfället inte fanns några sådana marginaler.

1942 måste regeringen ha ansett att man kunde gå ifrån den stränga sparsamhetslinjen. Dels höjdes maximibeloppen kraftigt, vilket bör ha tillfredsställt den socialdemokratiska åsiktsriktning som bl a företräddes av Elsa Johansson. Dels infördes den normerade behovsprövningen som innebar både en generalisering och en liberalisering av prövningssystemet, vilket i sin tur bör ha mottagits med tacksamhet av löneprincipens förespråkare. Å andra sidan medförde normeringen just de fördelningseffekter som anhängarna av riktade stöd motsatte sig, samtidigt som det för motsatta sidan förhatliga prövningsmomentet kvarstod. Också denna gång lade regeringen fram en proposition som endast högern kunde stödja helhjärtat.[7]

Emellertid betydde 1942 års förordning avsevärda förbättringar för en majoritet av landets beredskapsfamiljer, och detta bör ha varit socialdemokraternas viktigaste mål. Den normerade behovsprövningen var också ett stort steg bort från den traditionella form av behovsprövning som tillämpades inom fattigvården, och som enligt uppgift i vissa kommuner skall ha letat sig in också i familjebidragsverksamheten.[8] I och med att normeringen gynnade familjer där någon eller några hemmavarande familjemedlemmar hade förvärvsarbete kunde man vidare tillbakavisa kravet på arbetsgivarhåll på att ta till 'piskan', i detta fall arbetspliktsparagrafen, för att trygga utbudet av arbetskraft. Om man i stället hade konstruerat normeringsskalan "efter bärkraft", hade man dels kunnat anklagas för att underbygga "arbetsovillighe-

ten", dels måst sänka kompensationsnivån för en betydande andel av bidragstagarna, vilket skulle ha varit en partitaktiskt mycket olämplig åtgärd som dessutom kunde ha äventyrat samverkan med de borgerliga.[9] Mot normeringsskalan kan visserligen anföras att den var väl 'liberal', om man mäter den i enlighet med socialdemokratiska fördelningsprinciper. Men detta kan ha sin förklaring i att den bild av utfallet som regeringen tillhandahölls av krigsfamiljebidragskommittén visade en större omfördelning än den som framkommit vid den mer ingående granskning som här gjorts av familjebidragsverksamheten i Järfälla och Västerås.

Om man tar fasta på det inledande citatet ur Karl Molins avhandling och inskränker socialdemokraternas omfördelningsprogram till att gälla "de sämst ställda", kan man dessutom, vad beträffar krigsfamiljebidragen, faktiskt tala om ett "programförverkligande". För de sämst ställda grupperna i samhället var det många gånger ekonomiskt fördelaktigt att vara beredskapsfamilj.

Sammanfattningsvis kan sägas att krigsfamiljebidragen var en ganska typisk produkt av krigsårens samlingspolitik. Om bidragen hade skapats av en enpartiregering under fredsförhållanden, hade de möjligen fått en annan utformning och gett anledning till verklig politisk strid och givande socialpolitiska debatter. Som det nu blev tillkom bidragen under ett i alla viktiga avseenden – utrikespolitiskt, inrikespolitiskt och finansiellt – synnerligen trängt läge. Därtill kommer, att även om bidragens huvudsakliga uppgift var av social natur var de ändå i första hand ett försvarspolitiskt medel. Fördelningspolitiska och andra önskemål kunde bara tillgodoses i den mån de inte kolliderade med de försvarspolitiska intressena, som var att hålla samhället intakt och få ut mesta möjliga av de samhällsresurser som utgjorde grunden för ett starkt försvar. Under sådana betingelser fanns det inte mycket spelrum för den ideologiska utformningen av krigsfamiljebidragssystemet.

12. Krigsfamiljebidragen i socialhistoriskt perspektiv

Även om krigsfamiljebidragen i sin helhet inte låter sig inpassas i ett socialpolitiskt sammanhang, är det uppenbart att de inte stod utanför dåtidens idémässiga strömningar på det sociala området. Bidragen innehöll element både av traditionellt fattigvårdstänkande och socialdemokratisk folkhemsideologi. Det arbete på att planlägga efterkrigstidens samhälle som pågick till och med under de mest oroliga krigsåren satte sina spår också i krigsfamiljebidragslagstiftningen. 1942 års bidrag var således 'modernare' än 1940 års upplaga. Under "skördetiden" efter kriget hände däremot mycket litet. 1975 års familjebidrag är i allt väsentligt desamma som 1942 års krigsfamiljebidrag.[1]

1939 års provisoriska familjeunderstöd måste karaktäriseras som 'militär fattigvårdslagstiftning'. Det moraliska pliktbudet att varje medborgare så långt det var möjligt skulle försörja sig själv utgjorde grundprincipen. Förordningen innehöll därför två understödstariffer, en för "arbetsför" och en för "mindre arbetsför" hustru. Dock modifierade man tidigare version av familjeunderstödet så långt att också arbetsför hustru utan minderårigt barn kunde få ett mindre bidrag. Vidare ströks den likaså moraliskt betingade bestämmelsen att den värnpliktige själv skulle bidra med en femtedel av sina militära penningbidrag. I och med att den sökande skulle styrka sitt hjälpbehov med intyg från församlingspräst och annan kommunal myndighetsperson, företrädesvis ordföranden i fattigvårdsstyrelsen, underströks bidragens karaktär av 'fattighjälp'.[2]

Då sociala försvarsberedskapskommittén skulle motivera sin tillämpningsformel "stränghet–uppmuntran", använde den sig också av exempel och tillgrep "en arbetsovillig adertonårig son eller dotter". Ett sådant barn kunde man, enligt kommitténs mening, inte rimligen bevilja familjepenning "blott därför att föräldrarna med eller mot sin vilja förut underhållit honom eller henne i hemmet". Att medge detta barn familjepenning skulle strida mot "allmän rättsuppfattning". Om där-

emot samma artonåring av någon anledning beviljats familjepenning och senare bevisade sig höra till kategorin "strävsamma" genom att skaffa arbete, borde familjepenningen endast reduceras med ett "skäligt avvägt belopp" som understeg vederbörande familjs inkomsttillskott.[3]

Förutom att kommitténs program präglades av patriarkaliskt uppfostrarnit, innehöll det inkonsekvenser som försvårade dess tillämpning. I Järfälla och Västerås beviljades barn som fyllt sexton år familjepenning bara i de fall särskilda omständigheter såsom sjukdom eller studier hindrade vederbörande från att bidra till sitt eget underhåll. Härvidlag kan de två kommunernas familjebidragsnämnder knappast ha varit unika, eftersom länsstyrelsernas revisorer, som just hade till uppgift att granska tillämpningsprinciper av dylikt slag, i så fall borde ha reagerat. Naturligtvis var det helt omöjligt att skilja på 'arbetsovilliga' och 'strävsamma' barn. Vuxna barn utan egna inkomster fick därför, oavsett om förhållandet var självförvållat eller inte, ta sitt uppehälle av det sammanlagda familjebidrag som utmätts för familjens övriga medlemmar. 'Strängheten' drabbade kollektivt utan hänsyn till individuella omständigheter. 'Uppmuntran' till de vuxna barn som förvärvsarbetade låg i att man vid behovsprövningen för övriga familjemedlemmar lämnade dessa barns inkomster helt eller delvis obeaktade. Eftersom man inte kunde avgöra, huruvida ett vuxet barns inkomster verkligen kom övriga familjemedlemmar till godo eller helt gick åt till barnets egna behov, kunde resultatet faktiskt bli att övriga familjemedlemmar genom inkomstavdrag bestraffades för att barnet hade inkomster. I sådana fall uppnåddes knappast "moraliskt gynnsammaste resultat". Eftersom man inte gick så långt i sin uppmuntran av förvärvsarbete, att man beviljade vuxna barn med förvärvsarbete familjepenning men inte dem utan arbete, uteblev i praktiken helt belöningen till denna kategori familjemedlemmar – i sanningens namn oftast också 'straffet', dvs avdraget från övriga familjemedlemmars bidrag.

Även om det i detta sammanhang förelåg en sakligt grundad motivering för försvarskommitténs önskan att uppmuntra förvärvsarbete, var den inställning kommittén givit uttryck för i sitt betänkande inget annat än den arbetsmoralism som sedan reformationens dagar vidlåtit

svensk fattigvård. Behandlingen av de vuxna barnen var överhuvudtaget inkonsekvent i det att den inte stämde med vare sig behovs-, löne- eller premieringsprincipen. Försvarsberedskapskommittén tycks också ha förutsatt att dessa barn skulle kunna få bidrag i något större utsträckning än vad som faktiskt skedde. "Barn och adoptivbarn över 16 år torde sålunda kunna komma i betraktande under förutsättning av försörjningsskyldighet och faktisk försörjning vid tiden för inkallelsen."[4] Ett vuxet barn utan egna inkomster som bodde kvar hos föräldrarna fick sannolikt i de allra flesta fall sin försörjning av dessa och borde således ha uppfyllt villkoret för bidrag. Men försvarsberedskapskommittén införde här det helt okontrollerbara kriteriet 'arbetsvillighet' med ovan beskrivna konsekvenser. Den självförsörjningsprincip som legat bakom uppdelningen i arbetsför och mindre arbetsför hustru i 1939 års provisorium hade i krigsfamiljebidragsförfattningarna förts över på de vuxna barnen.

I övrigt utgjorde tillämpningen av 1940 års krigsfamiljebidragsförfattningar en blandning av principer, av vilka ingen tillämpades fullt konsekvent på samtliga kategorier familjemedlemmar. Då man prövade bidrag till hustru eller minderårigt barn, grundade man sig främst på löne- och premieringsprinciperna. Då det gällde värnpliktigs förälder följde man någorlunda behovsprincipen, i Järfälla och Västerås med en förhållandevis sträng tolkning. Rörde prövningen vuxet barn var det väl närmast sparsamheten som fick råda, och var det fråga om värnpliktigs fästmö tycks man ha tillämpat civillagens principer för underhållsskyldighet. Behovsprövning var ett i sammanhanget alldeles otillräckligt och därför missvisande begrepp.

I 1942 års författningar omvandlades den tidigare fria prövningen för hustru och minderårigt barn till en generell inkomstprövning av samma typ som efter kriget kom att bli en allmänt utnyttjad fördelningsmetod. Att normeringen mötte så litet motstånd förklaras delvis av att man, vad det gällde de två nämnda kategorierna familjemedlemmar, redan 1940 hade avstått från den typ av differentierande och allmänt moraliserande restriktioner som ännu tillämpades i prövningen för övriga anförvanter. Normeringen krävde inte att man gjorde några andra ingrepp i förordningen.

Den fria behovsprövningen för andra kategorier familjemedlemmar

än hustru och minderårigt barn förändrades inte efter 1942, annat än att den mjukades upp något. Den tendens till generalisering, som kom till uttryck i den normerade behovsprövningen m m, kan i viss mån ha inverkat negativt på den fria prövningen. En helt individualiserad prövning skulle ha varit till fördel för de vuxna barnen, eftersom man då hade kunnat föra in sådana kriterier som möjligheten att erhålla arbete. På samma sätt skulle det för dem ha varit bättre om arbetspliktsparagrafen hade försatts i kraft, emedan man i så fall knappast kunde ha framburit 'arbetsovillighet' som skäl för att inte bevilja arbetslösa barn familjepenning. Principiella kompromisser för ofta med sig tillämpningssvårigheter, därpå utgör krigsfamiljebidragens fria behovsprövning ett gott exempel.

Det faktum att man, då det gällde att få ut de beredskapsinkallades familjemedlemmar på arbetsmarknaden, inte ville tillämpa de sedvanliga repressiva åtgärderna öppnade alltså dörren för en tämligen radikal tillämpning av en princip som 1942 var långtifrån allmänt accepterad, nämligen den generella inkomstprövningen. Bakom normeringens utformning kan också ligga en önskan att motverka en alltför långt gången omfördelning av inkomsterna, eller helt enkelt det faktum att lagstiftarna fått delvis vilseledande information om utfallet av den fria prövningen. I alla händelser bidrog här krissituationen, som i så många andra sammanhang hämmade den socialpolitiska utvecklingen, till att underlätta införandet av en ny ordning.[5]

Man skulle kanske i den normerade behovsprövningens utformning kunna se en tillämpning av den inom efterkrigstidens socialförsäkringar använda 'inkomstbortfallsprincipen', men detta faller på att normeringen inte innehöll några sådana garantier som måste ingå i begreppet 'standardtrygghet'. Huruvida kompensationen stod i proportion till inkomstbortfallet eller inte berodde av omständigheter som inte reglerades av familjebidragslagstiftningen. Utfallet var visserligen en konsekvens av omständigheter som lagstiftarna bör ha känt till och kan ha velat utnyttja, men det betyder inte att normeringen var uppbyggd på principen om individuell standardtrygghet, såsom i dag är fallet med t ex sjukförsäkringen. Längre än till 'grundtrygghet' sträckte sig inte den normerade behovsprövningen för familjebidrag och det gör den inte heller i dag. På denna punkt har följaktligen familjebidra-

gen halkat efter i utvecklingen.

Bortsett från den normerade behovsprövningen innehöll 1942 års lagstiftning inte några principiella nyheter. Ändå ger den som sagt ett betydligt 'modernare' intryck än 1940 års version, vilket till viss del beror på att skrivsättet, både i lagtext och motiveringar, var sakligare och mer neutralt. Krigsfamiljebidragskommittén talade inte om 'arbetsovilliga' och 'strävsamma'. Även remissvaren och andra yttranden i sammanhanget innehåller mindre retorik och moralismer än två år tidigare. Till stor del har nog detta sin grund i att medan man 1940 måst hålla sig till teoretiska principdiskussioner, hade man 1942 en praktisk erfarenhet på vilken man kunde basera en sakdiskussion. Också riksdagsdebatten fick därför en annan karaktär än 1940, då första kammaren använt större delen av den avsatta tiden till en emotionell polemik om fattigvårdens fel och förtjänster.

För övrigt kännetecknas krigsfamiljebidragslagstiftningen av en ganska svävande terminologi, men därvidlag utgör den inget undantag från social lagstiftning i stort. 'Gummi-ord', som det i familjebidragsförordningarna flitigt använda adverbet "skäligt", försvårar en konsekvent tillämpning men möjliggör samtidigt en smidigare anpassning till stundens och samhällsutvecklingens krav. Ju längre tillbaka i tiden man går, desto konkretare och entydigare är för övrigt lagterminologin, också inom det sociala området. Krigsfamiljebidragsförordningarnas suddighet skulle således kunna tas som ett kriterium på deras 'moderna' utformning.

Ett resultat av att lagstiftarna 1942 hade praktisk erfarenhet att falla tillbaka på är att de reviderade bidragen blev bättre anpassade till de många olika situationer som kunde uppstå vid en inkallelse. Bestämmelserna var vidare mindre fastlåsta vid de förhållanden som rått just vid den värnpliktiges inryckning. Slutligen höjdes bidragsbeloppen så radikalt, att ersättningen inte bara vida översteg tidigare understöds nivå utan jämväl den relativa kompensation som när detta skrivs, år 1975, utgår i familjebidrag.[6] Av gamla understödsprinciper återstod ändå en del element, först och främst den djupt rotade arbetsmoralismen, som emellertid omformats i en mer positiv riktning. Vidare framträder tydligt lagstiftarnas ängslan för att underbygga 'understödstagaranda' genom att ge mer än den värnpliktige själv kunnat

åstadkomma i det civila. Även om det praktiska utfallet ofta medförde överkompensation, var den principiella inställningen den att dylik bara kunde godtas i undantagsfall.[7] Andra kvardröjande element var den njugga behandlingen av de värnpliktigas föräldrar och rädslan för missbruk, som tydligast kom till uttryck i bestämmelserna för näringsbidraget. Med ett undantag, inställningen till äldre människors existensbehov, får dessa rester av förkrigstidens principer för samhällsvård anses alltjämt aktuella, inte bara då det gäller familjebidrag till de inkallade.[8] 1942 års krigsfamiljebidragslagstiftning skulle med andra ord ha varit så långt före sin tid, att den än i dag är 'up to date'. Men man kan också vända på saken och mena att ideologiskt sett trots allt inte så mycket har hänt inom socialpolitiken under de senaste trettio åren.

På en punkt frångick man redan i 1940 års förordning helt gamla förebilder och principer, nämligen då man anpassade bostadsbidraget till faktiska bostadskostnader utan att fixera något maximibelopp. Bostadspolitiken var ett område som inte bara socialdemokraterna utan även de borgerliga partierna sedan årtionden ägnat ett positivt intresse. Att bostadsstandarden, framför allt för barnfamiljer, måste höjas och sysselsättningsläget inom bostadsmarknaden säkras var två redan allmänt accepterade reformkrav, som inte mötte allvarligt politiskt motstånd från något håll.[9] Därtill kom att fastighetssektorn utgjorde en viktig del av kapitalmarknaden och därför måste skyddas från allvarligare störningar. Bostadsbidraget utformades således helt i samklang med dåtidens bostadspolitiska idéer och stundens krav på samhällsekonomisk stabilitet. Lösningen utsattes heller inte för någon kritik, och den senare utvecklingen på bostadsmarknaden har inte gett anledning till omprövning.[10]

Också när sociala försvarsberedskapskommittén föreslog att familjepenningen för minderårigt barn inte skulle differentieras efter antalet barn i familjen, bröt den mot sedvanliga normer. Till och med i de nya regler för den statsunderstödda arbetslöshetshjälpen som tillkom vid samma tidpunkt var barntillägget graderat efter familjestorlek.[11] Också denna reform var väl förberedd. "Befolkningsfrågan" var sedan flera år ett stående politiskt debattämne. I kravet på "ökat stöd för de

barnrika familjerna" kunde alla partier förenas, även om motiven bakom kravet och åsikterna om hur stödet skulle utformas inte var desamma.[12] Uppfattningen att barnkostnaderna bör delas solidariskt av alla samhällsmedlemmar är ännu aktuell och lika belopp oavsett familjestorlek är numera den vedertagna principen i alla sammanhang där bidrag för barn utgår.

Att krigsfamiljebidragen var dyrortsgraderade låg helt i linje med 30- och 40-talens regionalpolitik, även om den tidigare starka övertygelsen om nödvändigheten av en sådan gradering började luckras upp under kriget.[13] Systemet tillämpas ännu, fast i mindre omfattning, men vad det gäller familjebidragen har det helt slopats.[14]

Slutligen, vad beträffar administreringen av krigsfamiljebidragen, kan verksamheten nog betecknas som inkörsporten till dagens system för kommunal distribuering av statligt dirigerad socialpolitik. Sociala försvarsberedskapskommittén försäkrade 1939 att det inte var fråga om att lägga på kommunerna "en ny kontinuerlig uppgift" utan bara om en "extraordinär" medverkan i kristider.[15] Familjebidragen handläggs emellertid fortfarande kommunalt. Den kommunala andelen av bidragskostnaderna är därtill högre i dag än den var 1942.[16] I familjebidragens spår har följt en rad nya sociala uppgifter. Dock har kommunerna vanligen större möjligheter att påverka utformningen av dessa senare tillkomna stödformer, t ex bostadstillägg och barntillsyn, än fallet var och är med familjebidragen åt de inkallade. Kommunernas kostnadsandel är också därefter.

Familjebidragen blev alltså närmast inledningen till en utökad "samverkan mellan staten och primärkommunerna på det sociala området".[17] En för kommunerna positiv sida av krigsfamiljebidragsverksamheten var att de i denna kunde inhämta erfarenheter och skaffa sig administrativa rutiner, som kom väl till pass då Välfärdssverige på allvar skulle byggas upp efter kriget.[18] Framför allt gäller detta små kommuner, för vilka krigsfamiljebidragsverksamheten var av dittills oprövad omfattning och art.

13. Beredskapsfamiljernas försörjning — en sammanfattning

Vad innebar det då att vara beredskapsfamilj? Verkligheten hade naturligtvis lika många ansikten som det fanns beredskapsfamiljer, men vilka drag bör ingå i helhetsbilden av Sveriges sociala försvarsberedskap under andra världskriget?

För de hundratusentals familjer som våren 1940 ställdes utan sin viktigaste inkomsttagare får nog läget sägas ha varit mycket bekymmersamt. Dels fick de vänta länge på sina familjebidrag, dels var bidragen så låga att de måste göra stora inskränkningar i sin normala livsföring. Till detta kommer att mannen i många fall legat inkallad också under hösten 1939 eller vintern 1940. Den provisoriska understödsförordning som då gällde var så konstruerad att vissa familjetyper ställdes helt utan bistånd, medan andra fick så knappa understöd att de inte kan ha täckt mer än de absolut livsnödvändiga behoven. Många familjer kan därför misstänkas ha dragit på sig skulder eller ha måst skjuta upp nödvändiga inköp, vilket gjorde deras ekonomiska situation mycket känslig för störningar. 1940 års familjebidragsförordning innebar visserligen en klar förbättring jämfört med de tidigare provisoriska understöden, men under hösten 1940 och vintern 1941 blev beredskapsfamiljernas ekonomiska villkor åter sämre till följd av att bidragens realvärde sjönk.

Våren 1941 var läget sådant att både myndigheter och tidningspress reagerade och krävde åtgärder.[1] De många kompletterande hjälpformer som nu tillkom medförde betydande lättnader för beredskapsfamiljerna. Tack vare att också prövningsnormerna för familjebidragen liberaliserades, kunde flertalet av de familjer som vid sidan av familjebidrag hade civila inkomster hålla i stort sett oförändrad standard under tjänstgöring. De familjer som var helt hänvisade att leva av familjebidrag måste dock fortfarande göra betydande inskränkningar. Inflationen undergrävde dessutom förbättringarna, så att krigsfamiljebidragskommittén knappt ett år senare ansåg det befogat

att föreslå en ny höjning av familjepenningen.

I 1942 års förordning hade familjepenningen skrivits upp med omkring 30 % och dess köpkraft översteg 1941 års tariffbelopp. De många extra hjälpåtgärder i form av skattelättnader, semesterbidrag m m som införts våren 1941 slopades och i stället lades i familjebidragsförordningen in den s k hemortslönen, som utgick till alla värnpliktiga utan hänsyn till försörjningsbörda. I mars 1943 trädde den av krigsfamiljebidragskommittén föreslagna normerade behovsprövningen för hustru och minderårigt barn i kraft, och denna tycks ha medfört ytterligare någon liberalisering av prövningsnormerna.

1942 års författningar innebar så stora förbättringar av beredskapsfamiljernas förmåner, att inkallelse inte längre var förenat med några påtagliga förändringar av de hemmavarande familjemedlemmarnas ekonomiska förhållanden. I de fall mannen i sin civila sysselsättning tillhörde de sämst betalda yrkeskategorierna, såsom arbetare inom jordbruk, skogsbruk och textilindustri, kunde beredskapstjänstgöring medföra en inte föraktlig höjning av familjens normala levnadsstandard. Detsamma gäller för de mycket barnrika familjerna. Mest kännbara bör inkallelsernas verkningar under samtliga beredskapsår ha varit för små barnfamiljer utan några som helst civila inkomster, de ogifta värnpliktigas familjer samt familjer där mannen var relativt högt betald med en normal årslön uppåt 10 000 kronor eller däröver.

En komprimerad sammanfattning av beredskapsfamiljernas ekonomiska villkor under åren 1939–1945 skulle kunna formuleras sålunda. Vid krigsutbrottet var den sociala beredskapen praktiskt taget obefintlig, och fram till april 1940 förblev underhållet av de inkallades familjer ett dåligt löst problem. Under de två följande åren var förhållandena fortfarande otillfredsställande, delvis beroende på inflationens verkningar, men förbättrades stegvis. I och med 1942 års författningsändringar nådde samhällets ekonomiska kompensation till de inkallade en sådan nivå att deras familjer inte behövde göra några betydande förändringar av sin normala livsföring. I detta avseende kan således den sociala försvarsberedskapen under de tre sista krigsåren karaktäriseras som god.

Summary

When the Swedish government proclaimed a state of increased preparedness on September 1, 1939, and thousands of men were drafted into military service on short notice, many Swedish families found themselves without their principal breadwinners. Instead, the responsibility for the support of these families came to rest upon the state. For shorter or longer periods of time, the families of the draftees became dependent upon what the state was willing to pay for having, "so to speak, expropriated the labor of the family breadwinner". The present dissertation deals with the manner in which the Swedish state fulfilled this responsibility. In Part I, the theoretical aspects of the question are investigated by analyzing the legislation which regulated the draftees' economic situation, and especially the goals which lay behind the formulation of this legislation. Part II consists of two case studies of the system in action, where the results are measured against the background of the theoretical goals. Part III, finally, presents a synthesis and a summarization of the two foregoing parts of the investigation.

The situation which arose in September 1939 was not altogether unanticipated. Already in February 1939, the Secretary of Defense, Per Edvin Sköld, had set up a *Committee for Social Defense Preparedness* and instructed it to propose new legislation to replace the antiquated support statutes from the First World War, which were formally still in force. On September 3, 1939, the Committee submitted its proposal for War Family Allowances, but in spite of the acute need for such allowances, the Government resolved not to depart from the normal legislative process. While the proposal was under review by the various agencies affected by it, the families of the draftees received a so-called Family Support under the provisions of an emergency statute. According to available sources, this emergency support measure was both poorly constructed and insufficient. For many families, the mass drafts

during the autumn of 1939 and the winter of 1939–40 must have involved serious economic difficulties.

On April 17, 1940, just over a week after the German invasion of Denmark and Norway, work on the War Family Allowances had gotten so far that the allowances were under final discussion in both chambers of the Riksdag. The debate was rather lively and revealed certain differences of opinion among the various parties, above all concerning the question of whether the allowances should be granted according to need or be paid out as automatic compensation for the draftee's defense effort. Together with a large group of Social Democrats, the Liberals wished to avoid investigations to determine need, since they believed they would have an undesirable effect on the soldiers' defense morale. The Conservatives, on the other hand, insisted that established need should regulate the allowances, since that was the less expensive and, therefore, considering the rising defense expenditures, the only acceptable alternative. The Coalition Government, which had been formed in December 1939, adopted the Committee's proposal as its own and recommended a somewhat modified need requirement. When the First Chamber voted on the issue, both the Conservatives and a majority of the Social Democrats supported the Government's bill and enacted generally need-oriented allowances. It seems that the Social Democrat's position was determined both by the fact that they did not wish to endanger national unity, as personified by the Coalition Government, and by the fact that the party was divided as to which principle was more suitable and more just, the *principle of need* or that of *compensation*. The complete picture of motivation also involves financial aspects, the current inflation and labor market policy.

The War Family Allowances legislated by the Riksdag in April 1940, then, were to be distributed according to need, i.e., with the exception of a so-called basic allowance for wives and children under the age of sexteen. There were several types of allowances, of which the most important were the *Family Benefit*, meant to cover, inter alia, daily grocery needs, and the *Housing Allowance*, which in principle was meant to cover actual housing and heating costs. In addition, there was a so-called *Business Allowance*, with which the draftee who had his own

business could hire a replacement in his firm, as well as allowances for extraordinary expenses in connection with changes of residence, illness and death (the last type of allowance established in 1941). The determination of need was to be carried out by *Family Allowance Boards*, one in each municipality or township, under the direction of the County Administration and the National Labor Market Commission. The municipalities were to finance one-tenth of the allowance costs above and beyond the basic allowance, while the state paid for the rest.

The War Family Allowances' primary purpose was to provide for the draftees' families. According to the Secretary of Defense, the goal was that the family of an industrial worker—i.e. a family "of average size"—should not experience any "substantial" decrease in its standard of living during the husband's military service. It is difficult to establish just what the level of ambition was concerning redistribution of wealth. The alternatives were the Social Democratic program—"burdens according to ability"—and the Conservatives' less publicly formulated goal of "equal burdens regardless of ability". The War Family Allowances were, however, primarily an aspect of defense policy and, therefore, ideological viewpoints could be given only limited attention. Nevertheless, from various statements it is clear that the War Family Allowances in no case were to lead to an increase of the differences in living standard which prevailed in normal civilian income situations, and that the economically weakest groups in society, including the very large families, might even increase their standard of living during the husbands' military service.

Among the goals connected with defense policy, the most important were to maintain a high level of defense morale, both among the soldiers and their families at home, and to mobilize all available reserves of workers, especially among women, since the draft deprived industry of a large portion of its ordinary labor force. It was, in general, a defense policy demand that the production apparatus be kept going and preferably increase its capacity in order to meet defense needs. It was not possible to reach these goals with the War Family Allowances alone, but they could be of great help.

In the spring of 1941, the Riksdag raised the maximum size of the

Family Benefit in order to compensate somewhat for the effects of inflation. A number of extra advantages for the draftees were introduced at the same time. These measures were, however, of a provisional nature. The legislation of 1940 was considered to have such shortcomings as to necessitate a general rehauling of the system. Among other things, administration of the system was very slow, which led to complaints from both the authorities and the draftees. In 1940, the Family Allowance Boards had received no guidelines as to how they were to determine need, and this meant that practices varied from one municipality to another.

In July 1941, the Secretary of Defense established a new investigatory body called the *War Family Allowance Committee*, which was to recommend changes in the 1940 statute. The Committee sponsored a statistical investigation of the draftees' economic situation and asked the National Board of Health and Welfare to study the consumption patterns of households where the husbands were performing military service. According to the Committee's report on the statistical investigation, "in a large number of cases" the draft had not involved any reduction of the draftees' incomes. Yet, in spite of its own findings, the Committee suggested a significant increase of the Family Benefit and defended this proposal by referring to continued inflation and to the fact that the National Board of Health and Welfare had found a general budget deficit among the families of the draftees. In its 1942 bill, the Government raised the maximum amounts even more, so that they lay nominally about 50 % above the 1940 level. At the most, the general level of prices rose by 30 % between 1940 and 1942.

When it came to proposing general norms for determining need, the War Family Allowance Committee adopted the principle, which had already been worked out in practice, that gainful employment should be rewarded by excepting a certain part of a family's civilian income from consideration. The Committee also retained the rule established in 1941 that the draftee could receive up to a quarter of his normal civilian salary without having it lead to any reduction of the Family Allowance. This rule was meant to encourage the draftees' employers to allow their employees to collect a portion of their salary benefits during military service. The system for determining need which the

War Family Allowance Committee suggested—so-called *normerad behovsprövning*—amounted to a graduated scale which indicated how much of a reduction of allowances each level of income would involve. This system was only to be applied to wives and to children under sixteen years of age, but these two categories of family members accounted by far for the largest group of those receiving allowances. The non-standardized methods for determining need were retained for other categories of relatives, all of whom had only a 'conditional' right to Family Allowances.

The Government made no significant changes in the War Family Allowance Committee's proposal, and the Riksdag approved the bill without remarking on either the substantial rise in costs, that the statute would involve, or the norms for determining need. That the Riksdag concerned itself this time less with the financial aspects of the program probably reflected the fact that the threat of war was not as imminent as it had been in the spring of 1940, and that it was assumed that inflation would soon be curbed by special measures then under discussion. It is more noteworthy that the Riksdag accepted the norms for determining need without any debate at all (at least not any public debate). This is especially remarkable since questions concerning redistribution of income were among the most controversial, and since two years earlier the Riksdag had devoted a great deal of attention to the principles upon which the allowances were based. The norms involved the codification of a system which had been developed in practice, referred to here as the *premium system*, the redistributory consequences of which closely resembled those which in 1940 had been considered to speak against a salary or compensation system. At the same time, the determination of need, which opponents stressed as the primary argument against the support system, remained.

The 1942 statute introduced still another form of allowance, the so-called *Hometown Salary*, that replaced the extra advantages which had been introduced in the spring of 1941. This allowance was not regulated by need and was not differentiated according to the size of the draftee's family. A number of supplementary regulations concerning the right to the Hometown Salary were issued during the remaining years of the war, but otherwise the 1942 War Family Allowance

system represented the final solution.

Price levels in Sweden stabilized during 1942, after which time they remained nearly constant until the end of the war. Therefore, no further increase of the size of the allowances was suggested. After the war, a new Family Allowance statute designed for both peacetime and wartime was enacted. This legislation was substantially the same as the 1942 War Family Allowance, and with certain minor changes, as well as changes in the size of the allowances, it is still in effect in 1975.

The question that has guided the two case studies of the system in action, which form the second part of this dissertation, has been: To what extent did the War Family Allowance compensate for lost civilian income? In short, the investigation has demonstrated the following. On the average, the War Family Allowance of 1940 compensated for 65 % of the families' normal incomes. Together with significantly liberalized norms for determining need, the increase in the size of the allowance that was enacted in 1941 raised the average level of compensation to about 80 %. Finally, the War Family Allowance of 1942 provided nearly complete compensation, i.e., 90 % of normal incomes. All these values refer to those family members at home and indicate the level of compensation per household member, basic housing expenditures (for which, in principle, the compensation was 100 %) excluded. The draftee's own support has been calculated out of the picture.

The average level of compensation conceals great individual variations, which, however, follow general tendencies. Thus, families with civilian incomes during the period of military service, very large families and those with very low normal incomes received higher compensation than the average family and were often somewhat overcompensated from 1943 onward. Less than average compensation was paid out above all to small families without civilian incomes during the period of military service, to families with relatively high normal incomes (10,000 crowns per annum or above) and to families of unmarried draftees (draftees who supported fiancées or parents). On the whole, redistribution was moderate and limited primarily to groups on the extremities, i.e., those with very low and those with very high nor-

mal incomes. The main reason that redistribution was not greater, despite maximized allowances, must be attributed to the premium system. Civilian incomes during the period of military service were both more common and, on the average, greater, the higher the family's normal income class.

The results of the dissertation's first two parts are compared in Part III. The correlation between the War Family Allowances' theoretical goals and their practical results is shown to have been relatively great. Of course, during the first years of the system, the compensation was so low that many families must have had a difficult time balancing their incomes and expenses, but after the changes introduced in 1942, the results seem to have on the whole fulfilled the goals. The fact that compensation was greatest for the lowest income groups and for large families was fully in line with the legislators' intentions. On the other hand, it is doubtful whether the premium system really had any positive effect on the supply of labor. In the two communities studied here, there seems to have been a slight decrease in the draftees' families' interest in gainful employment, but these two case studies do not provide a sufficient basis for any general conclusions. Among Sweden's women as a whole, the percentage gainfully employed remained largely constant during the war years.

In the welfare program they began to develop already before the outbreak of the Second World War, the Social Democrats strove to avoid the individual determinations of need, which had characterized the old poor laws. After the war, judgement of incomes according to general norms became the accepted principle for the social insurance programs, of which the Social Democrats were the principal proponents. It seems that the traditional determination of need in 1940 still had several supporters even among the Social Democrats. Within the Conservative Party, it was a principle which had strong roots and which was intertwined with the principle of self-support that had dominated all social welfare for centuries and which is still applied, although in a more positive form. The special situation which existed during the war and the fact that the draftees performed a function that society found valuable seems, in the case of the War Family Allowances, to

have faciliated the introduction of a new and, at the time, far from generally accepted principle for differentiation of social aid, i.e., the introduction of general norms based on income. In this connection, of course, the need to encourage people to take gainful employment was also an important factor.

The first version of the War Family Allowances had many shortcomings, but the fact that the aspect of Sweden's social defense preparedness studied here must be characterized as being poor up to the summer of 1941 and that it continued to be unsatisfactory until the following summer cannot be ascribed to these. Instead, this fact must be attributed to other reasons. First of all, in consideration of the many problems to be solved, the preparations had been commenced all too late, thus forcing the Government to adopt provisional and insufficient measures. When the first War Family Allowance statute was debated by the Riksdag, the foreign policy situation was especially threatening and this fact influenced the War Family Allowances, which were characterized by thriftiness and thus could not fulfill the goals set forth. The new legislation was taken into use just as large drafts were being levied, and the newly established administrative organs were flooded with applications at a time when they needed peace and quiet in order to develop their internal operating procedures. At the same time, inflation ate away at the purchasing power of the allowances, which had been small already from the start. Since the maximum sizes of allowances had been established by the statute, the Riksdag's consent was necessary for any alteration of these sums, a factor which hindered flexible adaptation to the rising price index.

Things changed in 1942. A large number of the legislation's shortcomings were corrected, the sizes of the allowances were increased substantially and the methods of determining need were standardized. The administrative authorities had established routines, and the norms for determining need simplified their work. Furthermore, inflation ceased and, therefore, the allowances did not continue to decrease in value from one month to the next. With time, tours of duty became shorter and thus less burdensome. From 1943 onward, the fact that husbands were performing national military service did not involve any significant economic sacrifices for most families.

Noter

Inledning

1 Av SUAV:s partiavhandlingar föreligger i mars 1975, förutom den redan nämnda om socialdemokraterna, Yvonne Hirdman, *Sverges Kommunistiska Parti 1939–1945*, Sthlm 1974, och Kent Zetterbergs undersökning av folkpartiet, *Liberalism i kris*, Sthlm 1975.

2 Enl uppgift av Elis Håstad i *Vad Sverige har gjort för sina inkallade, Medborgarkunskap om riksförsvaret nr 6*, Sthlm 1942, s 60, kostade familjebidragen enligt 1940—41 års bestämmelser omkring 120 miljoner kr per budgetår. I de kostnadsberäkningar som bifogades prop 1942 nr 339 (s 131) angavs kostnaderna (exkl flyttnings-, sjuk- och begravningsbidrag) till 2: 29 per dag och värnpliktig. 1942 års förbättringar beräknades kosta ytterligare 1: 29 per dag och värnpliktig.

Krigsfamiljebidragsanslagen inrymdes under titeln "övriga utgifter" i försvarsbudgeten. Den budgetpost om 300 000 kr/år som står under titeln "familjebidrag" utgörs av fredsfamiljebidrag till s k samvetsömma.

3 Den särskilda, stencilerade tabellbilagan finns att tillgå på universitetsbiblioteken m fl institutioner där offentliga avhandlingar skall finnas tillgängliga.

1. Bakgrund

1 Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 10.

2 Ibidem s 11.

3 Ibidem s 3.

4 Ibidem s 4.

5 Ibidem s 4–5. Håstad betecknar understöden som "synnerligen blygsamma" och talar om "snödheten".

6 *SFS 1931 nr 257* och *259*.

7 *SFS 1914 nr 134* och *138*.

8 Statens krigsberedskapskommissions betänkande 1918 V, KB.

9 *SFS 1931 nr 257* och *259* samt *1939 nr 642*. Håstad, som satt i både sociala försvarsberedskapskommittén och krigsfamiljebidragskommittén, ger följande karaktäristik av 1939 års provisorium: "Vad den svenska familjehjälpen beträffar var den till en början, under provisorietiden till våren 1940, uppenbart otillfredsställande." Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 61.

10 *SFS 1939 nr 793* och *794*. För en utförligare redovisning av familjeunderstöd före 1940, se Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 3–9.

2. Mål och medel

1 Krigsberedskapskommissionens betänkande refereras av sociala försvarsberedskapskommittén i *SOU 1939 nr 26*.

2 Återgår på referat av direktiven i *SOU 1939 nr 26* s 7–9. Sociala försvarsberedskapskommittén tillsattes 24/2 1939. Ord-

förande var landshövding Arthur Thomson (s) och övriga kommittérade direktör Assar Gabrielsson, docent Elis Håstad (h), riksdagsman Elsa Johansson (s), hemmansägare Ivar Johansson (bf), tändsticksarbetare Johan Persson (s) och byrådirektör Sven Skogh. Till sekreterare utsågs hovrättsrådet Thomas Munck af Rosenschöld.

3 *SOU 1939 nr 26* s 7–9.

4 Ibidem s 28–30 och 36–39.

5 Prop 1940 nr 93 s 17 och 20. Prop 1942 nr 339 s 39.

6 Se Ann-Katrin Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden*, Sthlm 1974.

7 Prop 1940 nr 93 s 47. "Då det givetvis bör undvikas, att familjebidragen i allmänhetens ögon komma att framstå såsom fattigvård ..." Förordningarna innehöll dock en paragraf som möjliggjorde utbetalning in natura "för det fall, att bidragstagare icke kan tillfredsställande handhava sina ekonomiska angelägenheter". *SFS 1940 nr 223* § 2, *322* § 11 (citat). Stadgandet återfanns oförändrat i *SFS 1942 nr 521* § 2 och *984* § 23.

8 Se Inledning.

9 Citaten är formellt något justerade. Samtliga som rubriker använda citat återfinns dock fullständigt återgivna i texten.

10 Jfr s 20.

11 *SOU 1939 nr 26* s 8.

12 *SOU 1939 nr 26* s 23–24.

13 Ibidem s 24. I *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* (s 16) ger Håstad en väsentligt annorlunda bild av skälen till att kommittén avvisade en fullt tillämpad löneprincip. "Vid utmätandet av familjebidragen ha statsmakterna i Sverige lika litet som i några andra länder ansett det möjligt att gå på den rena kompensationslinjen ... Ett sådant system skulle leda till mycket stora ojämnheter, dvs ge den rike efter sin skala och den fattige efter sin." – "För stämningen bland de inkallade skulle intet kunna vara farligare än att konstruera familjebidraget på ett sätt, som gjorde principiell åtskillnad mellan fattig och rik." Håstads version överensstämmer inte med den motivering som sociala försvarsberedskapskommittén lade fram i sitt betänkande, utan måste betecknas som propagandistisk.

14 En tredje viktig bidragsform var näringsbidrag. Se s 55–57.

15 Handlingar till statsrådsprot 16/2 1940, nr 108, RA. Prop 1940 nr 93 s 75–81.

16 1940 års krigsfamiljebidrag var ändå ett understödssystem. Jfr s 36–41.

17 Mot 1940 FK nr 152 = AK nr 206.

18 Prop 1940 nr 93 s 18. Förbundet menade att det skulle bli mycket svårt att genomföra en meningsfylld prövning och att denna skulle bli kostsam.

19 Mot 1940 FK nr 148.

20 Mot 1940 AK nr 214.

21 Odaterade anteckningar med rubriken "familjebidrag" i andra lagutskottets handlingar för år 1940. ALU:s arkiv, RA.

22 ALU prot 1940 nr 13, RA.

23 ALU 1940 nr 18 s 7.

24 I vart fall David Norman, Ernst Hage och Emil Olovson i Västerås. Däremot inte Elsa Johansson. Odaterade anteckningar, ALU (se not 21 ovan).

25 FK 1940 nr 22 s 6–8.

26 Ibidem s 8–10.

27 Ibidem s 11–13.

28 Ibidem s 14–16.

29 Ibidem s 20.

30 Voteringsprot FK 1940 17/4 nr 13. Partisiffrorna är framräknade på grundval av röstplåtarna av SUAV:s partigrupp.

31 Betr orsakerna till socialdemokraternas ställningstagande se vidare s 34, 49 och 220–223.

32 Elsa Johansson var också ledamot av andra lagutskottet och hade där reserverat sig mot utskottets beslut i fråga om familjebidragen in blanco. Jfr 38 nedan.

33 AK 1940 nr 24 s 22–24.

34 Samma argument framfördes av Wistrand i FK och Sandström i AK.

35 AK 1940 nr 24 s 38–40.

36 Ibidem s 28–30.

37 Ibidem s 15–17.

38 I vart fall om man får döma av de uttalanden som gjordes av Johansson i Mysinge (bf), Elsa Johansson och J W Mårtensson (s). Även Olovson i Västerås (s) ansåg att löneprincipen kunde få orättvisa konsekvenser men detta skulle rättas till genom att staten justerade sina anställdas löneförmåner under tjänstgöring. AK 1940 nr 24 s 17, 26, 29 och 36–37.

39 AK 1940 nr 24 s 41–43.

40 Ibidem s 43–45. Någon votering om behovsprövningen blev det inte i AK. Omröstningarna där gällde dyrortsgrupperingen och tariffbeloppens storlek. I *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* skriver Håstad på s 13 att två andrakammarledamöter som var medlemmar i ALU "frånföllo sin ståndpunkt" varpå "första kammarens lösning över hela linjen godtogs utan votering". De två 'frånfällingarna' skulle kunna vara Ernst Hage och Emil Olovson i Västerås, försåvitt saken gällde behovsprövningens omfattning, vilket Håstad inte klart säger men genom sitt skrivsätt antyder.

41 Krigsfamiljebidragskommitténs betänkande blev inte tryckt. Handlingarna till statsrådsprot 22/5 1942 (nr 38), bland vilka borde finnas originalutskriften av kommitténs betänkande och samtliga remissvar har förkommit. Hänvisningarna ges till prop 1942 nr 339, där de viktigaste punkterna i kommittébetänkandet och remissvaren refereras.

42 Prop 1942 nr 339 s 31–32.

43 Krigsfamiljebidragskommittén tillkallades 4/7 1941 och bestod av landshövding Arthur Thomson (s) ordförande, överste Gottfrid Björck, friherre John G G de Geer (fp), docent Elis Håstad (h), riksdagsman Elsa Johansson (s), lantbrukare N Larsson i Kälkebo samt överstelöjtnant Sven E Öberg. Sekreterare var advokatfiskal Olof A Bergholtz. Det militära inslaget var en nyhet jämfört med sociala försvarsberedskapskommittén. Gottfrid Björck var bl a medlem av militära socialvårdskommittén, som 1941 avlämnade ett betänkande angående soldatvården. (*SOU 1941 nr 30*)

44 Prop 1942 nr 339 s 32–33.

45 I propositionen instämde Sköld i de argument mot ett lönesystem som krigsfamiljebidragskommittén framfört. Han tryckte särskilt på att de värnpliktigas klagomål främst hade riktats mot dröjsmålen med utbetalningen, inte mot behovsprövningen som sådan. Han framhöll vidare att kommittén förfrågat sig hos samtliga länsstyrelser och 279 familjebidragsnämnder om deras inställning till behovsprövningen. Enligt Sköld hade alla utom en länsstyrelse och 4 familjebidragsnämnder lämnat behovsprövningen "utan erinran". Prop 1942 nr 339 s 31 och 37–38.

46 Prop 1942 nr 339 s 39, 47, 61–63 och 150.

47 Ibidem s 33–34.

48 Ibidem s 33–38.

49 Ibidem s 35, 47 och 102. Betr den normerade behovsprövningens inverkan på arbetsvilligheten är det svårt att följa arbetsgivareföreningens tankegång. Prövningen var förmånlig just i det avseendet att den tillät betydande civila inkomster utan avdrag från familjebidraget. Den bör därför snarast ha stimulerat till förvärvsarbete, vilket ju också var avsikten med den. Familjebidragsnämnderna i Göteborg och Traryd ansåg dock att normeringsreglerna diskriminerade familjer där hustrun förvärvsarbetade och kunde medföra att dessa fick lägre bidrag än enligt tidigare regler. Sammantaget ger remissvaren intrycket att det förekom stora olikheter mellan kommunernas dittills tillämpade prövningsnormer. Prop 1942 nr 339 s 42–43.

50 Propositionen inkluderade dock inte någon tillämpningskungörelse, endast kommitténs förslag till sådan.

51 ALU 1942 nr 45. FK 1942 nr 26 s 180–193 och AK 1942 nr 26 s 162–178.

52 Betr hemortslön se s 74. Normeringen kan anses ha blivit godkänd i och med riksdagsbehandlingen i juni 1942, men skalan fastställdes först i en kungörelse av december 1942 (*SFS 1942 nr 984*) som trädde i kraft den 1 mars 1943.

53 De folkpartimotioner vari yrkades att behovsprövningen för familjepenning skulle slopas helt (1940 FK nr 152 och AK nr 206) var för övrigt undertecknade av hela förtroenderådet utom Gustaf Andersson i Rasjön och Gustaf Mosesson.

54 Bondeförbundet koncentrerade sig på att få bort dyrortsgraderingen av familjepenningen. Se s 52–55.

55 Jfr Karl Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin*, Sthlm 1974, s 179–180.

56 Betr socialdemokraternas inställning till behovsprövning se kap 11.

57 Sålunda gällde första kammarens debatt om fattigvårdsstyrelsernas rätt att fungera som familjebidragsnämnd just de 'försvarspsykologiska' effekterna. (FK 1940 nr 22 s 23–38).

Betr allmänhetens inställning till 1940–41 års krigsfamiljebidrag skriver Håstad i *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* på s 62 sålunda: "I den stora tillströmningen av frivilliga till försvarsmakten kan man snarast utläsa en ganska hög värdesättning av de förmåner, som tillkomma den inkallade, något som givetvis inte hindrar att frivilligrekryteringen ofta har sin grund i arbetslöshet."

Håstads påpekande att frivillig tjänstgöring ofta föranleddes av arbetslöshet är dock ett mycket väsentligt förbehåll, som Håstad verkar gå väl lätt förbi.

58 *SOU 1939 nr 26* s 28–29.

59 Ibidem s 44–46. Prop 1940 nr 93 s 6 § 16.

60 Prop 1940 nr 93 s 67.

61 Mot 1940 AK nr 208.

62 ALU prot 1940 nr 14, RA.

63 FK 1940 nr 22 s 20–21.

64 *SOU 1939 nr 26* s 39.

65 Jfr kap 12.

66 Även 'standardtrygghet' kan inarbetas i ett sådant system, det väsentliga är att man inte gör några jämkningar i fråga om bidragstagarens egna inkomster.

67 Se s 42.

68 Krigsfamiljebidragskommittén ville också ytterligare differentiera familjepenningstariffen och dela upp minderåriga barn i två kategorier, under respektive fyllda 7 år. Flera remissinstanser uttalade sig mot en sådan uppdelning och i propositionen hade den slopats. Prop 1942 nr 339 s 49.

69 Beskrivningen av det faktiska prövningsförfarandet är grundad på undersökningen av Järfälla och Västerås. Se avd II.

70 Se s 48–50. Jfr även Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 33–34.

71 Anvisningarna gällde uteslutande vilka typer av inkomster som skulle beaktas. *SFS 1940 nr 223* § 5 och 7, *1941 nr 288* § 5 och 7.

72 Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 38.

73 I sina direktiv uppmanade Sköld krigsfamiljebidragskommittén att försöka hitta ett botemedel för den "bristande enhetlighet" i familjebidragsnämndernas prövning som man ansåg sig ha konstaterat. De remissvar som lämnades i anledning av kommitténs förslag bekräftar indirekt denna uppfattning. En del av de familjebidragsnämnder som yttrade sig hade motsatta åsikter även i frågor där deras erfarenheter rimligen borde ha lett till liknande slutsatser. Prop 1942 nr 339 s 31 och 48. Jfr not 49 ovan.

74 Normeringen "premierade" dock alla former av civila inkomster, vilket kommittén motiverade med att den också ville uppmuntra småspararna. Prop 1942 nr 339 s 39.

75 *SFS 1942 nr 984* § 14.

76 Krigsfamiljebidragskommittén skrev i sitt betänkande att det hade "visat sig ogenomförbart att skapa dylika regler (nor-

mering, förf anm) för de skiftande behov, som äro representerade inom de grupper av familjemedlemmar, som avses i 3 § b) och c)". Prop 1942 nr 339 s 39. Den verkliga svårigheten bestod dock i att § 3b-medlemmar inte hade "absolut" rätt till bidrag, vilket var en nödvändig förutsättning för den typ av normering som kommittén utarbetat för hustru och minderårigt barn. Jfr kap 12.

77 Ett räkneexempel kan härvidlag tjäna som belägg. Familjen i exemplet består av man, hustru och ett minderårigt barn. Bostaden omfattar 2 rum och kök och kostar 67 kr/månad exkl värme. Mannen är kommunalarbetare och har 35 kr/månad i arbetsgivarbidrag. Hustrun förvärvsarbetar och uppbär 165 kr/månad. Tjänstgöringen är förlagd till hösten 1941.

	Strikt behovsprövning	Strikt behovsprövning men med grundbelopp	Med 1941 års belopp och 1942 års normer	Utan behovsprövning	Utan civila inkomster men med max belopp
Arbetsgivarbidrag	35:00	35:00	35:00	35:00	
Hustruns förvärvsinkomster	165:00	165:00	165:00	165:00	
Familjepenning:					
grundbelopp	—	54:00	54:00	54:00	54:00
behovsprövad del	2:00	—	42:00	42:00	42:00
Bostadsbidrag	—	—	66:00	67:00	67:00
Bränslebidrag[a]	—	—	—	39:00	39:00
Summa per månad	202:00	254:00	362:00	402:00	202:00

[a] Järfällas bränslebidragstariff

78 *SFS 1941 nr 289* § 13.

79 Snarare kan den ha verkat "hindrande", eftersom familjer med arbetsgivarbidrag inte var i lika stort behov av extra inkomster som övriga familjer.

80 Se s 126.

81 Regeln kan tolkas som ett hänsynstagande till de statsanställda. Emellertid hade dessa inte ovillkorlig rätt till grundbeloppet (*SFS 1940 nr 322* § 13). Olovson i Västerås (s) menade också i ett annat sammanhang att staten inte skulle "betala ut för mycket till de inkallade av deras lön", vilket visar att det inte var otänkbart att rucka på de statsanställdas privilegier. AK 1940 nr 24 s 37.

82 Prop 1942 nr 339 s 43.

83 Ibidem s 41.

84 Ibidem s 31. "Noggrann" behovsprövning är Skölds och krigsfamiljebidragskommitténs karaktäristik, inte författarens.

85 Jfr s 26–31.

86 Jfr kap 12.

87 Att normeringen på sätt och vis var ett 'bakvägen' infört lönesystem bör ändå ha varit uppenbart. Bl a motiverade krigsfamiljebidragskommittén borttagandet av grundbeloppet med att normeringen utgjorde en ersättning därför. Prop 1942 nr 339 s 47.

88 *SOU 1939 nr 26* s 8.

89 Prop 1940 nr 93 s 33.

90 *SOU 1939 nr 26* s 36.

91 Ibidem s 35–36.

1 Prop 1941 nr 214 s 13.

2 *SOU 1939 nr 26* s 36.

3 Prop 1940 nr 93 s 27–28.

4 Mot 1940 AK nr 213.

5 Mot 1940 FK nr 148.

6 Mot 1940 AK nr 208.

7 ALU prot 1940 nr 13, RA.

8 Jfr s 27.

9 AK 1940 nr 24 s 16.

10 Ibidem s 23–24.

11 Ibidem s 40.

12 Ibidem s 21.

13 Ibidem s 45.

14 Prop 1941 nr 137.

15 AMK:s anvisningar 1941 nr 3 s 11–12, Kr A.

16 Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 25. Enl överdirektör C W Curtman, under krigsåren chef för arbetsmarknadskommissionens sektion för värnpliktshjälp, kom frågan om matbränsletilläggets laglighet upp i kammarrätten, och det var ytterst nära att kommissionen fått vidkännas rättsliga påföljder för sin aktion. (Författarens intervju med C W Curtman 19/9 1968.)

17 Mot 1941 FK nr 196 och AK nr 147 och 265.

18 Mot 1941 AK nr 268.

19 ALU prot 1941 nr 17, RA.

20 FK 1941 nr 29 s 19 och AK 1941 nr 30 s 24.

21 AK 1941 nr 30 s 22–23.

22 Socialstyrelsen menade att "de värnpliktigas familjer lika litet som övriga medborgare böra kunna hävda någon rätt till full kompensation för den inträdda prisstegringen". Styrelsen förordade vidare en sänkning av det föreslagna beloppet för annan familjemedlem över 16 år än hustru. Prop 1941 nr 137 s 25–26.

23 Ibidem s 25.

24 AK 1941 nr 30 s 22–23.

25 Provisorisk familjepenningstariff *SFS 1941 nr 290*, matlagningsbränsle se s 44 samt not 15–16 ovan, semesterersättning *SFS 1941 nr 560*, skatteavdrag *SFS 1941 nr 337*, långtidstillägg *SFS 1941 nr 506*, värnpliktslån *SFS 1940 nr 824* och landshövdingemedel prop 1941 nr 227. För utförligare redogörelse se s 76 samt Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 46–59.

26 Det finns något varierande uppgifter om tidpunkten då 1940 års tariffbelopp utarbetades.

27 Prop 1942 nr 339 s 32 och 45–46. Jfr kap 9.

28 Prop 1942 nr 339 s 48.

29 Ibidem s 47–48.

30 Ibidem s 47–48. Riksrevisionsverket menade att man borde förekomma den alltjämt pågående inflationen.

31 Denna ytterligare uppskrivning bestod egentligen i att matbränsletillägget inbakats i familjepenningen.

32 ALU 1942 nr 45. FK 1942 nr 26 s 189 och AK 1942 nr 26 s 178.

33 Jfr not 26 ovan.

34 *Historisk statistik för Sverige*, Sthlm 1960, s 97. Socialstyrelsens allmänna konsumtionsprisindex 1935–1950. Det finns flera indexserier som ger något olika värden, men 30 % är i vart fall ett väl tilltaget maximivärde.

35 *Lönestatistisk årsbok för Sverige 1945* tab 7.

36 Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin* s 115–116. Ernst Wigforss, *Minnen III*, Sthlm 1954, s 224.

37 ALU 1940 nr 18 s 13.

38 *SOU 1939 nr 26* s 8.

39 Ibidem s 25.

40 FK 1940 nr 22 s 9.

41 Ibidem s 11.

42 Jfr s 29–31.

43 Prop 1942 nr 339 s 32.

44 Ibidem bil G s 165. Jfr kap 9.

45 Jfr s 153.

46 Prop 1942 nr 339 s 35.

47 Ibidem s 35 och 42.

48 Se s 18.

49 *SOU 1939 nr 26* s 8.

50 Ibidem s 26–27.

51 Ibidem s 27.

52 Prop 1940 nr 93 s 28.

53 Ändringarna bestod huvudsakligen i viss utvidgning av rätten till bostadsbidrag.

54 Prop 1941 nr 214 s 13.

55 Jfr s 229.

56 Jfr s 133–141.

57 *SOU 1939 nr 26* s 36–39. Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 22–23.

58 *SOU 1939 nr 26* s 36–38.

59 Prop 1940 nr 93 s 28.

60 Mot 1940 FK nr 153 = AK nr 207. ALU prot 1940 nr 13, RA.

61 FK 1940 nr 22 s 10–11.

62 Ibidem s 15–16.

63 Ibidem s 17–18. AK 1940 nr 24 s 45.

64 Prop 1941 nr 137 s 23–24.

65 *SFS 1940 nr 223* § 4, *1941 nr 290* § 4 och *1942 nr 521* § 6.

66 Prop 1942 nr 339 s 48. FK 1942 nr 26 s 180- och AK 1942 nr 26 s 162- (vot s 178).

67 Jfr s 134.

68 *SOU 1939* nr 26 s 28.

69 Ibidem s 43.

70 Ibidem s 43.

71 Prop 1940 nr 93 s 6 § 14.

72 Jfr s 165 och Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 30.

73 *SFS 1940 nr 223* § 11.

74 Prop 1942 nr 339 s 51–54 och 94–95.

75 Ibidem s 51–54.

76 Jfr s 187–192.

77 Prop 1942 nr 339 s 51.

78 Ibidem s 52. Jfr s 187–192 och Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 30.

79 Se särskild tabellbilaga tab 1 a–b, Järfälla och Västerås familjebidragsnämnders verksamhet åren 1940–1945.

80 Jfr Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 30.

81 Näringsbidraget var för övrigt påfallande likt en motsvarande bidragsform i det tyska familjebidragssystemet. Håstad förnekar dock att det var fråga om ett direkt lån. Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 11.

82 *SOU 1939 nr 26* s 29.

83 Ibidem s 32–33.

84 Prop 1940 nr 93 s 41–43.

85 Ibidem s 7–8 § 21–25.

86 Mot 1940 FK nr 152 och AK nr 208.

87 ALU prot 1940 nr 14, RA.

88 Mot 1940 FK nr 161. ALU 1940 nr 18 s 24–25. FK 1940 nr 22 s 23–38.

89 Arbetsmarknadskommissionens organisation och utbyggning 1939–1945. PM hos arbetsmarknadsstyrelsen. Jfr Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 38.

90 Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 38–39. Överste Gottfrid Björcks föreläsning nr 2 inför krigshögskolorna 2/2 1942, rubricerad "Befälet och personalvården" och intervju med byråchef Urban Rosenblad (nr 86 band 29), Beredskapsverket, MHA.

91 Familjebidragsnämnderna, som på nära håll såg följderna av den långsamma handläggningen, nöjde sig inte med att tyst beklaga missförhållandena. Under hösten 1940 skrev ordföranden i Bergsjö familjebidragsnämnd, Ivar Karlén, till MO ett flertal brev, vari han drog det ena exemplet efter det andra på försummelser från militära myndigheters sida. De hade dröjt med att vidarebefordra ansökningar och kontrolluppgifter, ibland upp till fem veckor efter de värnpliktigas inryckning. Också anmälningar om hemförlovning hade kommit in med långa förseningar.

J Br:son Rosander, revisor i Falu stads familjebidragsnämnd, skrev till arbetsmarknadskommissionen. Han klagade bl a på att ansökningsformulären var svåra att förstå för de värnpliktiga. Detta orsakade ofta felaktiga eller ofullständiga uppgifter, vilka sinkade nämndernas behandling.

I april 1941 hölls i Malmö ett möte mellan representanter för familjebidragsnämnder och kompaniombud. Under mötet kom förseningarna på tal och flera deltagare framförde klagomål på militärernas handläggning. Kritiken erkändes befogad. Bristande effektivitet skylldes på att förbandens personal var utan erfarenhet av expeditionsgöromål och dessutom ständigt byttes ut. Kommittéarkiv nr 655, RA.

Betr presskritiken se kap 13 not 1.

92 "Sakkunniga för utredning rörande åtgärder för åstadkommande av snabbare behandling av ansökningar av familjebidrag enligt krigsfamiljebidragsförordningen" tillsattes 25/4 1941. Kommittéarkiv nr 655, RA.

93 Kommittéarkiv nr 655, RA.

94 Ibidem.

95 *SFS 1941 nr 289*. Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 43–44.

96 Jfr Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 62.

97 Prop 1942 nr 339 s 67. *SFS 1944 nr 322*.

98 *SOU 1940 nr 26* s 29.

99 Ibidem s 30.

1 Prop 1940 nr 93 s 39.

2 Mot 1940 FK nr 152 = AK nr 206.

3 Mot 1940 AK nr 208 och 213.

4 Mot 1940 AK nr 214.

5 ALU prot 1940 nr 14, RA. ALU 1940 nr 18 s 17–18.

6 FK 1940 nr 22 s 23 (se anm s 30 not 30) och AK 1940 nr 24 s 25. *SFS 1940 nr 223* § 19.

7 Prop 1942 nr 339 s 55–56.

8 Ibidem s 58.

9 ALU 1942 nr 45 s 26–27. FK 1942 nr 26 s 192 och AK 1942 nr 26 s 178.

10 Citat Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 37.

11 I sin helhet dock först 1.3 1943. Jfr s 33 not 52.

3. Författningarna

1 Svensk författningssamling:
1940: 223 (huvudförordning), 224 (kungörelse angående ikraftträdande), 322 (tillämpningskungörelse), 323 och 955;
1941: 288, 289 (ny tillämpningskungörelse), 290 (provisorisk höjning av familjepenningen) och 291;
1942: 172, 521 (ny huvudförordning), 525, 983 och 984 (ny tillämpningskungörelse);
1943: 125;
1944: 322;
1945: 414, 764 och 834 (angående avvecklingsbidrag m m).

2 Enligt Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade*, s 44, utvidgades tillämpningen av administrativa skäl.

3 *SFS 1942 nr 521* och *525*, *1943 nr 125*, *1944 nr 322*, *1945 nr 414* och *834*.

4 *SFS 1941 nr 288* § 28 a, *1942 nr 521* § 3 och 39.

5 *SFS 1940 nr 223* § 4, *1941 nr 290* § 4 och *1942 nr 521* § 6.

6 *SFS 1940 nr 223* § 5 och *1941 nr 290* § 4.

7 *SFS 1940 nr 223* § 5, *1941 nr 288* § 3 och *1942 nr 521* § 3.

8 *SFS 1940 nr 223* § 7–8, *1941 nr 288* § 7 och *1942 nr 521* § 9–12. Jfr Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 27–28.

9 *SFS 1940 nr 223* § 7 och *1941 nr 288* § 7.

10 Ibidem.

11 *SFS 1940 nr 223* § 15, *1941 nr 288* § 15 och *1942 nr 521* § 18.

12 *SFS 1941 nr 288* § 15 a och *1942 nr 521* § 14–17.

13 *SFS 1940 nr 223* § 10–14 och *1942 nr 521* § 14–17.

14 *SFS 1942 nr 521* § 20.

15 Jfr Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 33–34.

16 *SFS 1942 nr 984* § 14.

17 Jfr s 134.

18 *SFS 1940 nr 955* § 8 a.

19 *SFS 1940 nr 876* § 32 mom 6.

20 *SFS 1940 nr 322* § 6–8 och *1941 nr 289* § 6–8.

21 *SFS 1940 nr 824* och *1942 nr 522.*

22 Långtidstillägg *SFS 1941 nr 507* och *1942 nr 168*, semesterersättning *SFS 1941 nr 560*, skatteavdrag *SFS 1941 nr 337* och *1942 nr 204.*

23 *SFS 1939 nr 727, 728, 782, 810* och *812, 1940 nr 233, 504* och *505* samt *1941 nr 988* och *989.*

24 Prop 1941 nr 227.

4. Uppläggning och metodik

1 Se avsnittet Metodiska problem.

2 Redogörelsen för Järfällas näringsliv åren 1940–45 bygger på Lars Gustafsson J:r, *Järfällaboken*, Sthlm 1957. Den av Gustafsson utarbetade statistiken ger bara värden för åren 1931 och 1951. Det ungefärliga antalet sysselsatta inom olika näringsgrenar under själva krigsåren har här uppskattats med ledning av Gustafssons statistiska uppgifter och övriga upplysningar i hans utförliga historik över Järfälla. Jordbruk och trädgårdsskötsel behandlas av Gustafsson på s 650–51 och 669–72.

3 Gustafsson, *Järfällaboken* s 673–703.

4 Enl indelningen för folkpensioneringens tilläggsbelopp, vilken också låg till grund för familjepenningstariffen.

5 *SFS 1940 nr 322* § 19–21.

6 Se s 14 not 3.

7 I tabellkommentarerna (bil) skattas, där så är möjligt, också tillförlitligheten i de sökandes uppgifter.

8 Betr tjänstgöringsperiodernas fördelning på de värnpliktiga se s 122–123.

9 Den tjänsteman som skötte registreringen kan t ex ha lagt upp en ny personakt, innan han/hon upptäckte att vederbörande värnpliktig redan blivit registrerad vid tidigare inkallelse eller hörde hemma i en annan kommuns verksamhetsområde. Vissa aktnummer har också dubblerats medelst decimaler, för att en förbigången akt skulle kunna skjutas in där den kronologiskt hörde hemma.

10 Se tab 1b bil.

11 Om akterna flyttats till annan aktserie, bör orsaken vara att vederbörande värnpliktige inkallats till repetitionstjänstgöring efter 1945, och fått bidrag enligt 1946 års bestämmelser. För dem som under kriget tillhörde de äldre årsklasseerna hann förnyad tjänstgöring inte bli aktuell innan de uppnått 48 års ålder, varför deras akter bör ha blivit kvar i den ursprungliga serien för krigsfamiljebidrag.

12 Endagsinkallelser, då inget bidrag betalats ut, har också uteslutits.

13 Se tab 5–6 bilagan.

14 *SFS 1940 nr 223, 1941 nr 288* och *290* samt *1942 nr 521.*

15 Se tabell 21 (ortsgrupp II). För ortsgrupp I och III värderade kommittén kostförmånerna till 40 resp 70 kr/m. (OBS! Kommitténs totalsiffror inkluderar också lägsta terminslön som var 30 kr/m.)

16 Enl officiell statistik steg levnadskostnaderna mellan år 1940 och 1943 med 24–29 %. (SOS, *Konsumentpriser och indexberäkningar åren 1931–1959*, Socialstyrelsen 1961, tab B 10–12.)

17 Beteckningen försörjningstal har här valts för att undvika sammanblandning med begreppet "konsumtionsenhet", som i dag används vid budgetberäkningar för olika hushållstyper. Metoden är i princip densamma i båda fallen, men värderingen av konsumtionsbehovet vilar på skiljaktliga normer.

18 Se också SOS, *Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940–42*, s 30 tab P, enl vilken årsutgifterna för pensionerade makar utgjorde 161 % av utgifterna för ensamstående pensionär (ortsgrupp II).

19 Betr orsakerna till att naturainkomsterna måst uteslutas samt de övriga inkomster som ingår i underlaget för total- och försörjningsvederlag se den särskilda tabellbilagan.

20 *SFS 1940 nr 876* § 32 mom 6.

21 Förteckningar över de tryckta respektive otryckta tabellerna finns efter Noter. Där finns även vissa kommentarer till de tryckta tabellerna.

5. Järfälla och Västerås familjebidragsnämnder

1 *SFS 1940 nr 223* § 21 och *1942 nr 521* § 23–26.

2 Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 37. Kr A, Försvarets socialbyrå, Från kommuner inkomna uppgifter om familjebidragsnämndernas sammansättning, 1940–46.

3 Ordförande och kassaförvaltare blev gjutare Henry Bergsten. Till övriga ledamöter valdes fjärdingsman Sten Tallberg, f polisman Ture Wennström, fru Ketty Randahl och kommunalarbetare Axel Eriksson. Tallberg ersattes efter någon månad av Johannes Sjöblom. Nämnden behöll i stort sett oförändrad sammansättning ända fram till 1948. (Järfälla kommunalfullmäktiges prot 27.4.1940.)

4 I Landskrona måste bidragstagarna varje fredag eller lördag gå till familjebidragsnämndens expedition och kvittera ut sina bidrag. (Kommittéarkiv 655, RA, utdrag ur stenograf ref av möte i Malmö 3/4 1941.) Om detta var ett vanligt sätt att sköta utbetalningarna får vara osagt. I 1942 års förordning stadgades dock att utbetalning via postgiro skulle vara det normala förfaringssättet. (*SFS 1942 nr 984* § 22.)

5 Järfälla FBN prot 1940: 29/4, 28/6 och 8/7, 1941: 5/4 samt 1943: 27/1 och 15/9. Personliga meddelanden från Lars Gustafsson Jr.

6 Bl a är de årliga summeringarna av utbetalda bidrag på registerkorten ofta felaktiga. Eftersom FBN:s rapportering till skattemyndigheterna var baserade på dessa summeringar, var felräkningar inte utan konsekvenser för bidragstagarna. Från 1942 blev precisionen i räknearbetet betydligt större. Jfr även s 140.

7 För Bergsten blev också uppdraget att vara FBN:s ordförande inkörsporten till en framgångsrik kommunal karriär, som kröntes med ordförandestolen i kommunalfullmäktige. 1940 var dock Bergsten fortfarande just vad hans yrkestitel angav, gjutare vid Bolinders Fabriks AB. *Järfällabygden* 1966 s 42–46.

8 Trots att Gustafsson till en början bara var suppleant, närvor han vid de flesta sammanträden, även då nämnden formellt var fulltalig. Detta tyder på att nämnden velat stödja sig på hans omfattande person- och lokalkännedom och stora erfarenhet av behovsprövning. Gustafsson förblev fattigvårdsstyrelsens ordförande i hela 24 år.

9 Järfälla arbetslöshetskommittés revisionsberättelser 1940–45.

10 Betr tidpunkten för införandet av den normerade behovsprövningen se s 33 not 52.

11 Redogörelsen för bidragskostnader, antal ansökningar m m är baserad på resp FBN:s revisionsberättelser.

12 Jfr kostnaderna för Västerås FBN, tab 1b bil. Betr storleken av kommunandelen se s 62–64.

13 Ordinarie ledamöter blev murare Martin Hellblom, lagerarbetare Oskar F Löfkvist, kontorist Lilly Andersson, barnavårdsman Elsa Hultgren och fabrikör Carl Holmquist. Hellblom utsågs till ordförande. Som nämndens sekreterare och kassör fungerade advokat B Sjöstrand. Också Västerås FBN behöll i det närmaste samma sammansättning under åren 1940–45. (Västerås stadsfullmäktiges prot 25.4 1940.)

14 Betr andelen tjänstgöringsdagar per värnpliktig se s 122–123.

15 Västerås FBN, korrespondens, kopia av svarsskrivelse till Linköpings stad, dat 14.3 1941. "Sekreteraren har från början organiserat rörelsen och leder alltjämt densamma."

16 Västerås FBN prot 1945, bil A, brev till Västerås stadsfullmäktige. "Då någon av nämndens ledamöter icke aktivt deltagit i expeditionsarbetet, för vilket fordras en kvalificerad person med kännedom om författningarnas tillämpning och därtill expeditionsvana, är det nämndens åsikt att även i fortsättningen bör bibehållas den expeditionsföreståndare som förestått expeditionen sedan nämnden började sin verksamhet 1940."

17 Av de ordinarie ledamöter som tillsattes 1940 hade två anknytning till fattigvården. Ordföranden Hellblom var 1937 chef för Västerås tionde fattigvårdsdistrikt, 1938–39 vice chef för samma distrikt. Oskar Löfkvist hade i flera år varit vice chef för elfte distriktet.

18 Enl Västerås FBN:s prot besöktes nämnden vid följande sammanträden av en eller två revisorer. 1943: 6/8, 19/8, 11/10 och 14/12, 1944: 10/1, 6/3, 3/4 och 6/11, samt 1945: 12/1, 10/4 och 18/9.

19 Västerås FBN prot 1942: 23/3, 11/4 och 7/9.

6. De värnpliktigas sociala och ekonomiska villkor före inryckning till militärtjänst

1 Betr den författningsmässiga bakgrunden för prövningen se kap 3.

2 *SFS 1942 nr 521* § 20. Se även kap 3.

3 Flertalet av de mycket barnrika familjerna tillhörde lantarbetare, en grupp som i Västerås bara var sporadiskt företrädd. Jfr s 158.

4 *SFS 1940 nr 322* § 13.

5 *SFS 1942 nr 521* § 10.

6 Principen var ganska orealistisk, eftersom de flesta värnpliktiga som hyrde inneboenderum fick betala oförändrad hyra under tjänstgöringstid, trots hyresvärdens minskade 'driftskostnader'.

7 "Ännu vid 1940-talets mitt är tätortsbebyggelsen i Järfälla av uteslutande villakaraktär." Gustafsson, *Järfällaboken* s 704.

8 Betr underlaget för beräkningarna av medelbostadskostnader i de två undersökta kommunerna se tabellbil, kommentar till tab 11. De erhållna värdena är mycket osäkra och anger bara ungefärlig storlek.

9 Priset på björkved steg mellan 1940 och 1943 med drygt 30 %, kol med 9 %. (SOS, *Konsumentpriser och indexberäkningar åren 1931–1959*, tab 3.3.)

10 Se not 8 ovan.

11 Se kap 9 not 8.

12 Betr andelen värnpliktiga med arbetsgivarbidrag se s 124–126.

13 Inom gruppen med inkomster under 200 kronor per månad återfinns bl a större delen av Järfällas lantarbetare, vilkas naturainkomster inte kunnat medräknas. I Västerås förekom några enstaka värnpliktiga med mycket höga inkomster, över 2 000 kronor per månad, vilka förrycker medelvärdena för populationen.

14 SOS, *Lönestatistisk årsbok för Sverige 1945*, s 91 tab 34.

15 Motsvarande värde för samtliga gifta kvinnor i Sverige var 1940 10 % och 1945 11 %. (*Kvinnan i Sverige i statistisk belysning*, Sthlm 1970, s 33 tab 3: 2 (baserad på folkräkningar).

7. Familjernas ekonomiska villkor under de värnpliktigas tjänstgöring

1 Den mycket kalla våren 1941 beslöt Järfälla FBN att betala ut bränslebidrag till och med den sista maj, medan Västerås FBN våren 1945 drog in bidraget redan den första maj. Därav olika andel eldningsdagar.

2 *SFS 1941 nr 289* § 13.

3 Under period I och II tycks det i Västerås ha förekommit en form av 'smygbidrag' från arbetsgivarnas sida (gäller ASEA och Sv Metallverken). De anställda fick låna (formellt fick ut förskott av lön) av företaget, som sedan efterskänkte beloppet. På så sätt undvek man avdrag på familjebidragen. (Västerås FBN prot 1943 bil U och Y.) Bruket att ge 'lån' eller 'förskott' var inte inskränkt till Västerås. (Håstad, *Vad Sverige ...* s 34.) Förfarandet kom så småningom till myndigheternas kännedom, och sedan förskott börjat räknas som arbetsgivarbidrag upphörde företagen att ge dylika.

4 Se s 131.

5 Jfr dock not 3 ovan.

6 Järfälla FBN prot 1940 20/5. Särbehandlingen av naturainkomster slopades 5/3 1941. Alla inkomster över 60 kronor per månad skulle därefter beaktas vid prövningen.

7 *SFS 1940 nr 223* § 6.

8 *SFS 1942 nr 521* § 13.

9 *SFS 1940 nr 955* § 8a.

10 I 1942 års tillämpningskungörelse (*SFS 1942 nr 984* § 22) stadgades uttryckligen att man på utbetalningsavierna skulle tydligt ange bidragets art och belopp samt den tid bidraget avsåg, allt "till ledning för bidragsmottagaren".

11 *SFS 1940 nr 223* § 7 och *1942 nr 521* § 12 mom 3.

12 Västerås FBN prot 1940 bil S.

13 I Järfälla blev under de första tre–fyra verksamhetsmånaderna de allra flesta ansökningar om bostadsbidrag bordlagda för vidare undersökning. Tidsskillnaden mellan det första beslutet om familjepenning och det andra om bostadsbidrag blev ibland både en och två månader. Sådana långa väntetider var dock bara vanliga under de allra första verksamhetsmånaderna, därefter hörde de till undantagen. Väntetiden var som regel längst vid förstagångsansökan.

14 Bestämmelserna om bostads- och bränslebidrag trädde i kraft den 15 maj 1940 med retroaktiv verkan från och med april. (*SFS 1940 nr 323.*) I Järfälla och Västerås utbetalades dock inga retroaktiva bränslebidrag för våren 1940. 1939 års familjeunderstöd upphörde inte att gälla förrän 30/6 1940. Krigsfamiljebidragsförordningen var sålunda inte 'allenarådande' förrän den första juli 1940.

15 *SFS 1942 nr 984* § 14 mom 2.

16 *SFS 1940 nr 322* § 14 och *1942 nr 984* § 17.

17 Järfälla FBN prot 1941 16/5.

18 *SFS 1940 nr 223* § 9.

19 *SFS 1942 nr 521* § 13.

20 Bestämmelserna om bränslebidrag följde dem för bostadsbidraget. Se not 11, 18 och 19 ovan.

21 Betr levnadskostnadernas fördyring se kap 4 not 16.

22 Familjer med mycket låga resp höga normalinkomster fick så extrema vederlagsvärden att dessa förrycker medelvärdena och ger en felaktig uppfattning om skillnaderna mellan kommunerna. Betr inkomstgränserna se närmare kap 6 not 13.

23 Se s 50–52.

24 Betr avräkningen av bostadskostnader se den särskilda tabellbilagan.

25 Uppskattningen är baserad på socialstyrelsens redovisning av lönenivån bland lantarbetare. (SOS, *Historisk statistik för Sverige*, tab 125.)

26 Enl socialstyrelsens beräkningar steg vuxna manliga lantarbetares löner med omkring 60 % mellan åren 1940 och 1945. Omräknas styrelsens siffror i medelvärden för de tre författningsperioderna, blir ökningen drygt 40 % mellan period I och III. (SOS, *Historisk statistik för Sverige*, Sthlm 1960, tab 125.)

27 Se vidare s 190–193.

28 Detta är också den uppfattning som Håstad framför i *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 30. Se även s 187–190.

29 Enligt Håstad (*Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 49) ingavs budgetåret 1940/41 över 18 000 ansökningar om värnpliktslån till ett sammanlagt lånebelopp om 28 miljoner kronor. Därav bifölls helt eller delvis 6 000 ansökningar om sammanlagt 4,5 miljoner kronor.

8. Några beredskapsfamiljer

1 Inkallelsernas effekter på familjernas budgetdisposition är en intressant aspekt, som i någon mån belyses i den av socialstyrelsen hösten 1941 utförda budgetundersökning som redovisas i kap 9. Styrelsens undersökning berör emellertid bara konsumtionens art, inte dess fördelning på familjemedlemmarna. I många familjer var det säkerligen av stor betydelse att hustrun under tjänstgöring kunde disponera hela familjeinkomsten. Stundom, t ex i familjer där fadern använde en oproportionerligt stor del av inkomsterna till alkoholkonsumtion, kan detta ha varit en viktigare faktor än storleken på familjebidraget. Om hustrun var en dålig hushållare, kan å andra sidan en tjänstgöring ha medfört större ekonomiska svårigheter än vad inkomstförlusten föranledde. Viktigt är också familjernas skiftande möjligheter att dryga ut sina kontanta inkomster, respektive att skära ned sina utgifter. Så t ex hade Järfälla-borna oftast tillgång till trädgårdstomt, där de kunde odla potatis och grönsaker, föda upp kaniner och höns eller rent av hålla en gris. I Västerås var man mer hänvisad till penningshushållning, men i stället fanns där troligen fler tillfällen att skaffa smärre inkomsttillskott. I utpräglade jordbrukskommuner kan inkallelserna ha medfört en tillfällig omläggning av konsumtionsmönstret, till följd av att familjebidragen tillförde invånarna ovanligt mycket kontanta medel. Krigsfamiljebidragen kan således ha fått rikt varierande effekter på ett plan som i denna undersökning förblivit dolt.

2 Underlaget utgörs av personakter och registerkort. Eftersom flertalet av de beskrivna familjernas medlemmar ännu lever, är alla namn fingerade. Av samma skäl ges inga nothänvisningar som möjliggör identifiering.

3 *SFS 1940 nr 224* § 1 mom 2. Upphävdes i och med *SFS 1940 nr 323*.

4 *SFS 1940 nr 223* § 7.

5 Enl samma schablon som tillämpats för de värnpliktigas militära kostförmåner, se s 93. Ett inneboenderum i Järfälla kostade vanligtvis 25–30 kronor per månad.

6 Betr Rikskommittén, Nationalinsamlingen och landshövdingemedel se kap 3.

7 Se s 44.

8 Se s 131.

9 *SFS 1942 nr 984* § 14 och 15. Se även s 38.

10 *SFS 1942 nr 521* § 20.

11 *SFS 1940 nr 505.*

12 Järfälla arbetslöshetskommittés revisionsberättelser 1940–41.

13 *SFS 1940 nr 223* § 7.

14 Ibidem § 5.

15 Ibidem § 9.

9. Två officiella utredningar rörande beredskapsinkallade värnpliktigas ekonomiska villkor

1 RA, kommittéarkiv nr 1212.

2 Prop 1942 nr 339 bil G.

3 Ibidem s 162.

4 Ibidem s 163.

5 Ibidem s 163–164. Andelen ogifta vpl med bostadsbidrag var enligt kommittéundersökningen drygt 10 %.

6 Ibidem s 163.

7 Ibidem s 164.

8 Ibidem s 165. Den genomsnittliga bostadskostnaden i kommitténs undersökning uppgick i resp ortsgrupp I, II och III till 31, 59 och 75 kronor per månad.

9 Ibidem s 165.

10 Ibidem s 165.

11 Av motiveringen i prop 1942 nr 339 (s 50) framgår dock att kommittén noterat det något sneda utfallet av ortsgraderingen. "Sålunda har ... undersökningen ådagalagt bland annat, att behovet av förhöjt bidrag är större i ortsgrupperna I och II än i ortsgrupp III, vilket föranlett förslaget om höjning med samma belopp för de olika ortsgrupperna."

12 SOS 1943, *Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940–1942.*

13 Ibidem s 4–5.

14 Ibidem s 5.

15 Ibidem s 2.

16 De här gjorda jämförelserna omfattar endast "egentliga" beredskapshushåll, varmed socialstyrelsen avsåg hushåll där mannen varit hemma i högst tre dagar.

17 SOS, *Hushållsbudgeter och* ... s 11–12.

18 För de allra största familjerna med minst fyra barn är dock värdena inte fullt jämförbara, emedan det inte varit möjligt att få fram de exakta försörjningstalen för socialstyrelsens barnrika familjer, som troligen fått något för få medlemmar och därmed för många försörjningskronor.

19 SOS, *Hushållsbudgeter och* ... s 14 tab F.

20 Ibidem s 19.

21 Ibidem s 22 tab K.

22 Ibidem s 45 tab T.

23 Ibidem s 45 tab T.

24 Ibidem s 35.

25 Ibidem s 25 tab M.

26 Ibidem s 66–74 tab 1 och 4.

27 Ibidem s 66–74 tab 1 och 4.

28 Ibidem s 12 tab D.

29 Tab 8.

30 SOS, *Hushållsbudgeter och* ... s 66–74 tab 1 och 4.

31 Prop 1942 nr 339 s 46.

10. Krigsfamiljebidragsverksamheten — en sammanfattning

1 Lagstiftningens mål och tekniska utformning behandlas utförligt i avdelning I. Järfälla–Västerås-undersökningen redovisas i avdelning II och krigsfamiljebidragskommitténs undersökning i samma avdelning kap 9. Föreliggande kapitel utgör alltså en sammanfattning av redan framlagda fakta och därför ges här inga källanvisningar annat än i undantagsfall.

2 Se avsnittet Undersökningspopulationer och bortfall.

3 Citat under e), se s 39 not 83.

4 *SOU 1939 nr 26* s 25, prop 1942 nr 339 s 33, AMK:s anvisningar 1941 nr 3 s 18, Kr A.

5 Det tycks inte ha skett någon större ökning av förvärvsintensiteten bland kvinnorna under kriget. Inte heller ökade, att döma av den mycket torftiga arbetsmarknadsstatistiken för krigsåren, kvinnornas andel av arbetskraftsutbudet, annat än inom vissa sektorer såsom krisförvaltningen. Järfälla och Västerås verkar sålunda inte vara atypiska i detta avseende.

PM ang sysselsättningsläget för den kvinnliga arbetskraften efter kriget, dat 2.5.46 s 3. kommittéarkiv nr 1671, volym 33, RA. Se också *Statistisk årsbok för Sverige 1939–47*, tabeller över den offentliga arbetsförmedlingen, SOS, *Industriberättelser för åren 1938–45*, tab R och Q, industrins personal, samt *Kvinnan i Sverige i statistisk belysning*, Sthlm 1970, tab 3: 2 s 33, förvärvsintensiteten bland kvinnor 1930–60.

Betr möjliga förklaringar till att kvinnorna inte i större utsträckning gick ut på arbetsmarknaden trots efterfrågan, se även Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 200.

6 Prop 1942 nr 339 s 43–44.

7 Betr begreppen "vertikal" och "horisontell" utjämning och diskussionen om barnfamiljestödets utformning se Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 87–118.

8 I tidskriften Svenska Familjevärnet publicerades 1942 en liten artikel med rubriken "Sol över befolkningsfrågan?", vari signaturen K B bland "befolkningspolitiska åtgärder" som bidragit till att nativiteten inte försämrades under kriget räknade in familjebidragen till de inkallade. Artikeln återges i sin helhet i Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 192.

9 Prop 1942 nr 339 bil G s 164.

10 Ibidem s 106–107. Såväl krigsfamiljebidragskommittén, riksdagsrevisorerna som AMK:s överrevisorer hade funnit brister i revisionen av familjebidragsnämndernas verksamhet.

11. Krigsfamiljebidragen — en produkt av kris- och samlingspolitik

1 K Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin* s 175.

2 Ibidem s 176.

3 Lägsta noterade inkomst för en familjeförsörjare inom Järfälla- och Västerås-populationerna är 135 kronor (förf period I), högsta 2 500 kronor (period II). Dessa värden ligger dock helt utanför ramen 'vanligen förekommande inkomststandard'.

4 Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin* s 180.

5 Ibidem s 152 och 179–181. Jfr även Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 49.

6 Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin* s 166–167. Jfr Olivia Nordgrens uttalande i riksdagsbehandlingen av propositionen 1937 om moderskapspenning, Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 212.

7 Högerpartisten Karl Wistrand pläderade visserligen liksom 1940 för större återhållsamhet med allmänna medel, men i övrigt tycks högern inte ha opponerat sig

mot de avsevärt höjda kostnaderna. Det skulle också ha varit dålig partitaktik inför det kommande kommunalvalet hösten 1942 att motsätta sig höjningen av familjepenningen. FK 1942 nr 26 s 183.

8 Krigsfamiljebidragskommitténs utredningsrapport, prop 1942 nr 339 s 164. Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade* s 34.

9 Jfr Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin* s 167 (prop angående livsmedelsrabatterna i maj 1942).

12. Krigsfamiljebidragen i socialhistoriskt perspektiv

1 1946 lade regeringen proposition på en ny familjebidragsförordning som skulle ersätta både krigs- och fredsfamiljebidragsförordningarna av år 1942. De nya familjebidragen (*SFS 1946 nr 99* och *101*) överensstämde nästan helt med 1942 års krigsfamiljebidrag. 1946 års förordning och tillämpningskungörelse är alltjämt i kraft, även om en rad mindre ändringar vidtagits under årens lopp. En utförlig redovisning av familjebidragsförfattningarna efter 1946 återfinns i Bruzelius m fl, *Sociallagarna del VII*, Familjeunderstöd. Senaste upplagan utgiven i maj 1973.

2 Se s 17–19.

3 *SOU 1939 nr 26* s 39.

4 Ibidem s 35.

5 Jfr Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 47–49 och Molin, *Försvaret, folkhemmet och demokratin* s 175–182.

6 1942 utgjorde maximalt familjebidrag (exkl hemortslön), för en familj med två minderåriga barn och månatliga bostadskostnader om 60 kronor, 67 % av en genomsnittlig industriarbetarlön. Samma familjetyp men med 600 kronor per månad i bostadskostnader fick 1974 med maximalt familjebidrag mindre än 57 % av en genomsnittlig industriarbetarlön. *Statistisk årsbok för Sverige* 1945 s 91 tab 34 och 1974 s 254 tab 270 (1972 års löneuppgifter). När detta skrives är det dock aktuellt med en höjning av familjepenningen.

7 Prop 1942 nr 339 s 33.

8 Så innebar t ex ATP-reformen en brytning med den miniminivå som gällde för folkpensionerna. Jfr t ex Nasenius & Ritter, *Delad välfärd* s 61–65 och 72 samt Per Holmberg (red), *Välfärdsteori och välfärdsstat*, Sthlm 1969 s 41–42.

9 Nasenius & Ritter, *Delad välfärd* s 56. Karl J Höjer, *Svensk socialpolitisk historia*, Sthlm 1952, s 119–122, 198–199 och 300–306. Åke Elmér, *Från Fattigsverige till välfärdsstaten*, Lund 1969, s 44–46, 102 och 106–112.

10 *SFS 1946 nr 99* § 12. Dock har viss maximering av bostadsbidrag vid första tjänstgöring (rekryten) införts. *SFS 1951 nr 117*.

11 Jfr s 42.

12 Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden* s 87–118.

13 Jfr prop 1942 nr 339 s 31, 39, 42 och 80–81.

14 Nu gällande familjepenningstariff (*SFS 1973 nr 512*) är inte differentierad. Dyrortsgrupperingen av tariffen slopades 1950 (*SFS 1950 nr 188*).

15 *SOU 1939 nr 26* s 30.

16 I dag betalar staten hela familjepenningen till samboende hustru och minderårigt barn (§ 3a-medlemmar), hela begravningsbidraget och hemortslönen (hemortslön utbetalas bara vid mobilisering) samt 88 % av övriga bidrag. Betr 1942 års regler se s 64. *SFS 1971 nr 651*.

17 *SOU 1939 nr 26* s 30.

18 "Under dessa år började även en viss rationalisering av arbetsrutinerna göra sig gällande – rutiner som sedan spred sig även till andra kommunala organ och därför kom att få vidsträckt betydelse. Så t ex började adressmaskinerna användas

i de större nämnderna, och andra kommunala nämnder med periodiska utbetalningar fick upp ögonen för dess betydelse. När sedan 1948 de allmänna barnbidragen kom till, var det självklart att en dylik utbetalningsmetod skulle bli allmän, även i mindre kommuner." Citat, S U Palme i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962* s 333. Som exempel på familjebidragsnämnd som tidigt inköpte en adressmaskin kan anföras Stockholms stads familjebidragsnämnd. Maskinen i fråga kostade 25 750 kronor, vilket är ungefär lika mycket som Järfällanämndens administrationskostnader för hela perioden 1940–1945. Stockholms familjebidragsnämnds prot 27/2 1942, Stockholms socialnämnds arkiv.

13. Beredskapsfamiljernas försörjning — en sammanfattning

1 Kritiken i tidningspressen gällde främst den senfärdiga handläggningen. De stora morgontidningarna i Stockholm satte emellertid i gång en stor insamling till förmån för de inkallades familjer, "mjölkflaskeinsamlingen", vilket indirekt var ett underkännande av de inkallades förmåner. Se t ex DN 16, 17, 27, 29 och 30 april 1941, DN 1 och 5 maj 1941, Sv D 24 april 1941 och Norrl Soc Dem 8 maj 1941. Någon systematisk genomgång av pressdebatten har inte gjorts för denna undersökning. Ovan givna hänvisningar grundar sig på ett mindre stickprov, utfört av Kent Zetterberg inom SUAV:s partigrupp.

Tabellförteckning I

(tryckta tabeller)

Tabell 1. *FAMILJETYPER.*
Fördelningen av de sju huvudtyperna är för Järfällas del helt säkerställd. Däremot kan det ha varit något fler värnpliktiga som försörjde annan anhörig än hustru och minderårigt barn, dvs hade vad som i tabellen kallas "annat försörjningsåtagande". Se bil kommentar till tab 7.

Tabell 2. *De värnpliktigas FÖRVÄRVSVILLKOR.*
Med kollektivanställda avses alla anställda vilka inte kan rubriceras som tjänstemän. Indelningen följer de kriterier som hade betydelse för den värnpliktiges möjlighet att få arbetsgivarbidrag, inte vedertaget mönster för arbetsmarknadsstatistik.

Tabell 3. *BOSTADSSTANDARD.*

Tabell 4. *FAMILJEINKOMSTER FÖRE TJÄNSTGÖRING.*
Den relativt stora grupp sökande i Järfälla som hade mindre än 200 kronor i månaden bestod nästan uteslutande av lantarbetare. Deras naturainkomster ingår inte i dessa inkomstberäkningar, utom i de fall den värnpliktige erlade hyra under tjänstgöring, varvid hyresbeloppet har lagts till kontantinkomsterna. Angående storleken av de bortfallna naturainkomsterna se s 160–161.

Tabell 5. *FAMILJEINKOMSTERNAS FÖRDELNING PÅ INKOMSTTAGARE FÖRE TJÄNSTGÖRING.*
Tabellen upptar bara inkomster att hänföra till viss familjemedlem. Inkomster av uthyrning är alltså inte medtagna.

Tabell 6. *FÖRVÄRVSARBETANDE HUSTRUR.*

Tabell 7. *ARBETSGIVARBIDRAG.*

Tabell 8. *FAMILJERNAS CIVILA INKOMSTER UNDER TJÄNSTGÖRING.*
I underlaget ingår alla slags civila inkomster, även inkomst av uthyrning, barnbidrag, fackföreningsunderstöd m m.

Tabell 9. *BEVILJADE FAMILJEPENNINGAR.*
Maximal familjepenning var för familjemedlemmar som sambodde med den värnpliktige lika med tariffbelopp, för inte samboende anförvanter högst den värnpliktiges normala underhållsbidrag till vederbörande, såvida inte underhållet översteg tariffbeloppet som var absolut tak för alla kategorier familjemedlemmar.

Vad beträffar personer som endast hade villkorlig rätt till familjepenning, såsom vuxna barn, den värnpliktiges föräldrar m fl, har grundprincipen varit att då sådan person tillerkänts någon som helst familjepenning, var han eller hon i princip berättigad till maximum, och eventuell avkortning var en följd av behovsprövningen. Familjemedlem som aldrig beviljades någon familjepenning har behandlats som inte bidragsberättigad.

Då familjepenning eller annan bidragsform ändrats till beloppet under pågående tjänstgöring, har statistiken baserats på medelvärdet för hela tjänstgöringsperioden.

Tabell 10. *BEVILJADE BOSTADSBIDRAG.*
De sökandes uppgifter rörande bostadskostnader är ofta inexakta, särskilt för period I. Den aktuella tabellen, där uppgivna bostadskostnader jämförs med beviljade bostadsbidrag, vilar därför på bräcklig grund. Bortfallet av uppgifter är också stort och det finns inga möjligheter att göra jämförelser med bättre underbyggda värden. Jfr bil, tab 11–13.

Tabell 11. *BEVILJADE BRÄNSLEBIDRAG.*
Maximalt bränslebidrag berodde av bostadskommun, bostadens storlek och kalendermånad. Se tariffer i bil tab 38.

Tabell 12. *TOTALVEDERLAG.*
Underlaget för denna och tabellerna 13–21

redovisas och kommenteras i den särskilda tabellbilagans inledning. Se Inledning not 3.

Tabell 13. *TOTALINKOMSTER I KRONOR PER MÅNAD.*

Tabell 14. *FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG.*
Beträffande total- och försörjningsvederlag se avsnittet Metodiska problem.

Tabell 15. *FÖRSÖRJNINGSKRONOR PER HEL FAMILJEMEDLEM.*
Beträffande försörjningskronor se avsnittet Metodiska problem.

Tabell 16. *VEDERLAG OCH NORMAL INKOMSTNIVÅ.*
Delresultaten för Järfälla och Västerås samt de olika författningsperioderna redovisas i den särskilda tabellbilagan tab 39 a–b.

Tabell 17. *INKOMSTFÖRDELNING FÖRE OCH UNDER TJÄNSTGÖRING.*
Delresultaten för Järfälla och Västerås samt de olika författningsperioderna redovisas i den särskilda tabellbilagan tab 40 a–c.

Tabell 18. *FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG OCH CIVILA INKOMSTTILLSKOTT.*

Tabell 19. *FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG OCH FAMILJETYP.*
Försörjningsvederlagets fördelning inom varje familjetyp redovisas i den särskilda tabellbilagan tab 42 a–e, försörjningskronor i tab 43 och 44.

Tabell 20. *LANTARBETARNAS TOTALA KONTANTINKOMSTER.*

Tabell 21. *LANTARBETARNAS FÖRSÖRJNINGSKRONOR.*

Tabell 22. *MEDELINKOMST per månad för gifta, anställda värnpliktiga. Krigsfamiljebidragskommitténs undersökning hösten 1941.*

Tabell 23. *Jämförelse mellan KRIGSFAMILJEBIDRAGSKOMMITTÉNS UTREDNING och Järfälla- respektive Västerås-undersökningen. Totalinkomster.*

Tabell 24. *Jämförelse mellan SOCIALSTYRELSENS BUDGETUNDERSÖKNING och Järfälla- respektive Västerås-undersökningen. Försörjningskronor.*

Tabell 25. *GENOMSNITTSUTGIFTER per 28 dagar för arbetar- respektive beredskapshushåll i socialstyrelsens budgetundersökning.*
Underlaget är hämtat från socialstyrelsens tabeller C och D, 1 och 4. Inkomstuppgifterna har omräknats till motsvarande belopp per 30 dagar. Livsmedelsutgifterna har tagits direkt från tabell 1 respektive 4 i budgetundersökningen. Totalutgifterna har däremot genomgått viss bearbetning. Skatterna har helt uteslutits och arbetarhushållens bostads- och bränsleutgifter har utbytts mot beredskapshushållens kostnader för samma ändamål. Alla uppgifter har dividerats med respektive familjetyps försörjningstal. Vissa familjetyper bland arbetarhushållen har i socialstyrelsens undersökning uppdelats i familjer med barn 0–6 år gamla respektive med barn äldre än sex år. Dessa familjetyper har vid bearbetning för denna tabell sammanslagits efter framräkning av medelvärden.

Tabellförteckning II

(särskilda bilagan)

Tabell 1 a–b. *Järfälla och Västerås Familjebidragsnämnders verksamhet åren 1940–1945.*

Tabell 2. *Medeltal MINDERÅRIGA BARN.*

Tabell 3. *DE VÄRNPLIKTIGAS ÅLDER.*

Tabell 4. *Medeltal MINDERÅRIGA BARN inom olika åldersklasser.*

Tabell 5. *KONTROLLJÄMFÖRELSER av familjetyper, förvärvsvillkor och tjänstgöringsperioder.*

Tabell 6. *KONTROLLJÄMFÖRELSER av beviljade familjepenningar och antal dagar med familjepenning respektive bostadsbidrag.*

Tabell 7. *Olika kategorier FAMILJEMEDLEMMARS representation.*

Tabell 8. *De värnpliktigas CIVILA SYSSELSÄTTNING.*

Tabell 9. *EGNA FÖRETAGARES VERKSAMHETSFÄLT.*

Tabell 10. *BOSTADSTYPER.*

Tabell 11. *BOSTADSKOSTNADER.*

Tabell 12. *BOSTADSKOSTNADER. Kontrolljämförelse.*

Tabell 13. *MEDELBOSTADSKOSTNAD för olika familjetyper.*

Tabell 14. *TOTALA FAMILJEINKOMSTER FÖRE TJÄNSTGÖRING. Exklusive företagare, lantarbetare och ogifta utan samboende familjemedlem.*

Tabell 15. *De sökandes MEDELINKOMSTER FÖRE TJÄNSTGÖRING.*

Tabell 16. *TOTALINKOMSTER FÖRE TJÄNSTGÖRING. Endast mellangrupperna.*

Tabell 17. *MEDELINKOMSTER för olika åldersklasser.*

Tabell 18. *FAMILJEINKOMSTERNAS FÖRDELNING PÅ INKOMSTTAGARE. Kontrolljämförelse.*

Tabell 19. *FAMILJEINKOMSTERNAS FÖRDELNING PÅ INKOMSTTAGARE inom olika inkomstklasser.*

Tabell 20. *FÖRVÄRVSARBETANDE HUSTRURS ANDEL AV FAMILJEINKOMSTEN.*

Tabell 21. *FÖRVÄRVSARBETANDE MINDERÅRIGA BARN.*

Tabell 22. *FÖRVÄRVSARBETANDE VUXNA BARN.*

Tabell 23. *INKOMSTTAGANDE FÖRÄLDRAR.*

Tabell 24. *FÖRVÄRVSARBETANDE VUXNA SYSKON.*

Tabell 25. *Antal FÖRVÄRVSARBETANDE FAMILJEMEDLEMMAR per familj.*

Tabell 26. *TJÄNSTGÖRINGSPERIODERNAS LÄNGD.*

Tabell 27. *CIVILA KONTANTINKOMSTER under tjänstgöring per hel familjemedlem.*

Tabell 28. *Medeltal CIVILA INKOMSTKRONOR per hel familjemedlem inom olika inkomstklasser.*

Tabell 29. *ARBETSGIVARBIDRAG i olika inkomstklasser.*

Tabell 30. *BEVILJAD FAMILJEPENNING OCH CIVILA INKOMSTER.*

Tabell 31. *UTBETALD FAMILJEPENNING i förhållande till tjänstgöringstiden.*

Tabell 32. *INKOMSTER AV UTHYRNING.*

Tabell 33. *BOSTADSBIDRAG ÅT ENSAMSTÅENDE.*

Tabell 34. *BEVILJAT BOSTADSBIDRAG OCH CIVILA INKOMSTER.*

Tabell 35. *BEVILJAT BOSTADSBIDRAG OCH BOSTADSKOSTNADSNIVÅ.*

Tabell 36. *UTBETALT BOSTADSBIDRAG i förhållande till tjänstgöringstiden.*

Tabell 37. *UTBETALT BRÄNSLEBIDRAG i förhållande till tjänstgöringstiden.*

Tabell 38. *BRÄNSLEBIDRAGSTARIFFER.*

Tabell 39. *VEDERLAG OCH NORMAL INKOMSTNIVÅ.*

Tabell 40. *INKOMSTFÖRDELNING FÖRE OCH UNDER TJÄNSTGÖRING.*

Tabell 41. *FÖRSÖRJNINGSKRONOR OCH CIVILA KONTANTINKOMSTER.*

Tabell 42. *FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG för olika familjetyper.*

Tabell 43. *MEDELTAL FÖRSÖRJNINGSKRONOR FÖR OLIKA FAMILJETYPER med och utan civila inkomster under tjänstgöring.*

Tabell 44. *FÖRSÖRJNINGSKRONOR FÖR OLIKA FAMILJETYPER.*

Tabell 45. *TOTALVEDERLAG FÖR ENSAMSTÅENDE värnpliktig.*

Tabell 46. *TOTALINKOMSTER FÖR ENSAMSTÅENDE värnpliktig.*

Tabell 47. *LANTARBETARNAS FAMILJER.*

Tabell 48. *LANTARBETARNAS TOTALVEDERLAG.*

Tabell 49. *LANTARBETARNAS FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG.*

Tabell 50. *LANTARBETARNAS FÖRSÖRJNINGSVEDERLAG efter familjetyp.*

Tabell 51. *EGNA FÖRETAGARES FAMILJER.*

Tabell 52. *EGNA FÖRETAGARES FAMILJE-, BOSTADS- OCH INKOMSTFÖRHÅLLANDEN.*

Tabell 53. *EGNA FÖRETAGARES TOTALVEDERLAG.*

Tabell 54. *EGNA FÖRETAGARES TOTALINKOMSTER.*

Tabell 55. *EGNA FÖRETAGARES TOTALVEDERLAG, enbart näringsbidrag.*

Tabell 56. *FAMILJETYPER. Jämförelse mellan Järfälla–Västerås-undersökningen och krigsfamiljebidragskommitténs undersökning.*

Tabell 57. *FÖRVÄRVSVILLKOR OCH BOSTADSFÖRHÅLLANDEN. Jämförelse mellan Järfälla–Västerås-undersökningen och krigsfamiljebidragskommitténs undersökning.*

Källor och bearbetningar

Otryckta källor

Riksarkivet (RA)

Andra lagutskottets arkiv (ALU)
Sakkunniga för utredning rörande åtgärder för åstadkommande av snabbare behandling av ansökningar av familjebidrag enligt krigsfamiljebidragsförordningen, kommittéarkiv nr 655
1941 års krigsfamiljebidragskommitté, kommittéarkiv nr 1212
1941 års befolkningsutredning, kommittéarkiv nr 1671
Försvarsdepartementets arkiv
Handlingar till statsrådsprotokollet 16.2 1940 (nr 108) och 7.3 1941 (nr 132)

Krigsarkivet (Kr A)

Försvarets socialbyrå
Cirkulär rörande familjebidrag utfärdade av arbetsmarknadskommissionen 1940–1946
Uppgifter om familjebidragsnämndernas sammansättning

Kungliga biblioteket (KB)

Krigsberedskapskommissionens betänkande 1918

Riksdagsbiblioteket

Kamrarnas voteringsprotokoll

Kungliga arbetsmarknadsstyrelsens arkiv, Stockholm

Statens arbetsmarknadskommissions arkiv (AMK)
värnpliktshjälpsbyrån, familjebidrag
Inkommande skrivelser 1940–1946
Koncept till utgående skrivelser 1940–1946
PM rörande Arbetsmarknadskommissionens organisation och utbyggning 1939–1945

Järfälla kommuns arkiv, Järfälla

Kommunalfullmäktiges protokoll 1940–1945
Familjebidragsnämndens handlingar
protokoll med bilagor 1940–1945
familjebidragsakter 1940–1945
registerkort A–Ö, 1940–1945

Västerås stadsarkiv

Stadsfullmäktiges protokoll med bilagor 1940–1945
Familjebidragsnämndens handlingar
protokoll med bilagor 1940–1945
familjebidragsakter 1940–1945
avräkningskort 1940–1945
korrespondens 1940–1945

Socialnämndens arkiv, Stockholm

Stockholms stads familjebidragsnämnds protokoll med bilagor 1940–1945

Militärhögskolans arkiv, Stockholm (MHA)

Beredskapsverket

Personliga meddelanden

F d överdirektör C W Curtman, Bromma
Fil lic Lars Gustafsson, Järfälla

Tryckta källor

Officiellt tryck

Bjerlöw, Torsten, *Lagtima Riksdagen 1938–45, Översikter utarbetade på offentligt uppdrag*, Sthlm 1938–46
Riksdagens protokoll med bihang och register 1939–1946

Statens offentliga utredningar:
Sociala försvarsberedskapskommitténs betänkande, 1939 nr 26
Svensk Författningssamling
Sveriges officiella statistik:
Fattigvården 1938–1946
Historisk statistik för Sverige, Sthlm 1960
Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940–1942, Sthlm 1943
Industriberättelser 1938–1947
Konsumentpriser och indexberäkningar 1931–1959, Sthlm 1961
Lönestatistisk årsbok för Sverige 1940–1946
Statistisk årsbok 1940–1948 och 1974
Sociala Meddelanden 1940–1945

Tidskrifter

Järfällabygden. Tidskrift utgiven av de socialdemokratiska organisationerna i Järfälla

Tidningar

Aftonbladet
Arbetet
Dagens Nyheter (DN)
Eskilstuna-Kuriren
Norrländska Socialdemokraten
Stockholmstidningen
Svenska Dagbladet (Sv D)
Sydsvenska Dagbladet Snällposten

Källpublikationer

Bruzelius, Engström, Åström, *Sociallagarna VII, Familjestöd*, Lund 1973
Författningar rörande krigsavlöning och social försvarsberedskap (FKSF), Sthlm 1942

Samtida tryck

Elis Håstad, *Vad Sverige har gjort för sina inkallade, Medborgarkunskap om riksförsvaret nr 6*, Sthlm 1942.
Revisionsberättelser över Järfälla borgerliga kommun 1939–1946
Sweden, A Wartime Survey, Sthlm 1942

Matriklar

Kommunala förtroendemän i Västerås stad

Memoarer

Erlander, Tage, *1940–1949*, Sthlm 1973
Wigforss, Ernst, *Minnen III*, Sthlm 1954

Bearbetningar

Carlsson, Sten, *Yrken och samhällsgrupper*, Uppsala 1968
Elmér, Åke, *Svensk socialpolitik*, Lund 1969
Elmér, Åke, *Från Fattigsverige till välfärdsstaten*, Lund 1969
Friberg, Lennart, *Styre i kristid. Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945*, Sthlm 1973
Gustafsson, Lars Sr, *Järfälla kommunalnämnd 100 år*, jubileumsskrift utgiven av Järfälla kommunalnämnd, Järfälla 1962
Gustafsson, Lars Jr, *Järfällaboken*, Järfälla 1957
Hatje, Ann-Katrin, *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen*, Sthlm 1974
Holmberg, Per, *Arbete och löner i Sverige*, Solna 1968
Holmberg, Per (red), *Välfärdsteori och välfärdsstat*, Sthlm 1969
Höjer, Karl J, *Svensk socialpolitisk historia*, Malmö 1952
Kvinnan i Sverige i statistisk belysning, utgiven av Arbetsmarknadens kvinnonämnd, Sthlm 1970
Molin, Karl, *Försvaret, folkhemmet och demokratin. Socialdemokratisk riksdagspolitik 1939–1945*, Sthlm 1974
Nasenius & Ritter, *Delad välfärd. Svensk socialpolitik förr och nu*, Sthlm 1974
Palme, Sven Ulric (red), *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*, Sthlm 1962
Schiller & Odén, *Statistik för historiker*, Uppsala 1970

Bilagan till denna bok föreligger i en särskild volym som kan beställas från Liber distribution, Förlagsorder, 162 89 Vällingby.

Beredskapsfamiljernas försörjning

När Sveriges regering den 1 september 1939 proklamerade förstärkt försvarsberedskap och tusentals män med kort varsel inkallades, ställdes många familjer utan sin viktigaste inkomsttagare. Ansvaret för dessa familjers underhåll kom i stället att vila på staten.

Om det sätt varpå staten fyllde sitt plötsligt påkomna ansvar handlar denna undersökning. Först analyseras lagstiftningen, därefter följer två fallstudier där författaren demonstrerar den praktiska verksamhetens utfall med utgångspunkt från de teoretiska målen.

I stort kännetecknades krigsfamiljebidragen av kompromisser och vagt definierade mål utan klar ideologisk grundsats. Detta berodde dels på att bidragen trots sin sociala natur i första hand var ett försvarspolitiskt instrument, dels på den speciella situation i vilken de kom till.

I korthet visar undersökningen att 1940 års krigsfamiljebidrag kompenserade familjernas normala inkomster till ca 65 %. 1941 skrevs bidragen upp och kompensationen steg betydligt. 1942 års krigsfamiljebidrag, slutligen, gav i det närmaste fullgod kompensation.

LiberFörlag

ISBN 91-38-02053-X